Welkom > Zoekformulier > Lijst van de resultaten > Documenten

Afdrukken

Taal van het document
: Bulgaars Spaans Tsjechisch Deens Duits Ests Grieks Engels Frans Italiaans Lets Litouws Hongaars Maltees Nederlands Pools Portugees Roemeens Slowaaks Sloveens Fins Zweeds Kroatisch ECLI:EU:C:2017:395

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL

H. SAUGMANDSGAARD ØE

van 18 mei 2017 (1)

NLZaak C-64/16

Associação Sindical dos Juízes Portugueses

tegen

Tribunal de Contas

[verzoek van de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Onafhankelijkheid van de rechter – Nationale regeling die voorziet in verlaging van de salarissen in de publieke sector – Bezuinigingsmaatregelen"

I. Inleiding

1. Het verzoek van de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen de Associação Sindical dos Juízes Portugueses (vakbond van Portugese rechters; hierna: „ASJP") en de Tribunal de Contas (rekenkamer, Portugal) over de verlaging van de salarissen van de leden van die rechterlijke instantie, die het gevolg was van een wet waarbij de salarissen in de publieke sector tijdelijk werden verlaagd teneinde de gevolgen van de economische crisis in Portugal terug te dringen.

2. De verwijzende rechter vraagt zich af of een dergelijke nationale regeling verenigbaar is met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter, zoals dat naar zijn mening voortvloeit uit zowel artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU(2) als artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest")(3), en uit de rechtspraak van het Hof van Justitie.

3. Alvorens de redenen ten gronde uiteen te zetten waarom ik van mening ben dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, zal ik de in deze zaak aangevoerde grieven betreffende de niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing en de kennelijke onbevoegdheid van dit Hof onderzoeken.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. De belangrijkste in deze zaak vermelde Unierechtelijke handelingen die beoogden het buitensporige tekort van de Portugese Republiek terug te dringen en haar financiële bijstand te verlenen, zijn de volgende:

– besluit 2010/288/EU van de Raad van 2 december 2009 betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Portugal(4);

– verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme(5);

– akkoord betreffende een economisch en financieel aanpassingsprogramma, beter bekend als het „memorandum van overeenstemming", dat op 17 mei 2011 werd ondertekend door de Portugese regering, de Europese Commissie, het Internationaal Monetair Fonds (hierna: „IMF") en de Europese Centrale Bank (hierna: „ECB")(6);

– uitvoeringsbesluit 2011/344/EU van de Raad van 30 mei 2011 tot verlening van financiële bijstand van de Unie aan Portugal(7), gewijzigd – met name – bij uitvoeringsbesluit 2012/409/EU van de Raad van 10 juli 2012(8), en bij uitvoeringsbesluit 2014/234/EU van de Raad van 23 april 2014(9); en

– de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2013 strekkende tot beëindiging van de buitensporige overheidstekort in Portugal(10).

B. Portugees recht

1. Wet nr. 75/2014

5. Lei n° 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (wet nr. 75/2014 tot vaststelling van de regeling voor tijdelijke salarisverlagingen en van de voorwaarden voor intrekking ervan) van 12 september 2014(11) (hierna: „wet nr. 75/2014") heeft volgens artikel 1, lid 1, ervan tot doel de tijdelijke toepassing van het salarisverlagingsmechanisme in de publieke sector te bepalen en de beginselen vast te stellen die bij de intrekking ervan moeten worden nageleefd.

6. Artikel 2 van die wet, met als opschrift „Salarisverlaging", luidt als volgt:

„1 – Het totale bruto maandsalaris van de in lid 9 bedoelde personen wordt, wanneer dat meer dan 1 500 EUR bedraagt, ongeacht of deze personen op die datum hun functie uitoefenen dan wel, om welke reden dan ook, hun functie na die datum opnemen, verlaagd met:

a) 3,5 % van het totale bedrag van de salarissen die meer dan 1 500 EUR en minder dan 2 000 EUR bedragen;

b) 3,5 % van het bedrag van 2 000 EUR, vermeerderd met 16 % van de waarde van het totale salaris boven 2 000 EUR, zodat de algehele verlaging tussen 3,5 % en 10 % bedraagt voor salarissen gelijk aan of hoger dan 2 000 EUR en gelijk aan of lager dan 4 165 EUR;

c) 10 % van de totale waarde voor salarissen die meer dan 4 165 EUR bedragen.

[...]

9 – De onderhavige wet is van toepassing op de hieronder opgesomde ambtsdragers en personen:

a) de president van de Republiek;

b) de voorzitter van de Assembleia da República [parlement van de Republiek];

c) de eerste minister;

d) de leden van de Assembleia da República;

e) de leden van de regering;

f) de rechters van de Tribunal Constitucional [grondwettelijk hof], de Tribunal de Contas [rekenkamer] en de procureur-generaal van de Republiek, zittende en staande magistraten van gerechten, rechters en magistraten van bestuursrechtbanken, fiscale rechtbanken en kantongerechten;

g) de vertegenwoordigers van de Republiek bij de autonome regio's;

h) de leden van de assembleias legislativas das regiões autónomas [parlementen van de autonome regio's];

i) de leden van de regionale regeringen;

j) de lokale gekozenen;

k) de leden van andere grondwettelijke organen die niet in de voorgaande alinea's zijn vermeld en leden van bestuursorganen van zelfstandige bestuurlijke instanties, in het bijzonder van die welke hun functies uitoefenen in samenwerking met de Assembleia da República;

l) de leden en werknemers van kabinetten, administratieve instanties en ondersteunende diensten van in de voorgaande alinea's vermelde ambtsdragers en organen, van de voorzitter en vicevoorzitter van de hoge raad voor de magistratuur, van de voorzitter en vicevoorzitter van de hoge raad voor de bestuurs- en fiscale rechtbanken, van de voorzitter van de Supremo Tribunal de Justiça [hooggerechtshof], van de voorzitter en de magistraten van de Tribunal Constitucional [grondwettelijk hof], van de voorzitter van de Supremo Tribunal Administrativo, van de voorzitter van de Tribunal de Contas [rekenkamer], van de Provedor de Justiça [ombudsman] en van de procureur-generaal van de Republiek;

m) de militairen van de Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR) [strijdkrachten en de nationale republikeinse garde], met inbegrip van de militaire rechters en de adviseurs van het Openbaar Ministerie, alsook van andere militaire strijdkrachten;

n) het leidinggevend personeel van de diensten van de staf van de president en van de Assembleia da República, van andere ondersteunende diensten van grondwettelijke organen, van de overige diensten en organen van de centrale, regionale of plaatselijke overheidsadministratie, en personeel dat tegen vergoeding hiermee vergelijkbare functies uitoefent;

o) de managers in overheidsdienst of daarmee gelijkgestelden, leden van uitvoerende, beraadslagende, raadgevende of controlerende organen of andere statutaire organen van openbare instellingen die onder de algemene of een bijzondere regeling vallen, van publiekrechtelijke rechtspersonen waarvan de onafhankelijkheid voortvloeit uit het feit dat zij actief zijn op het gebied van regelgeving, toezicht of controle, van openbare bedrijven waarvan het aandelenkapitaal volledig of grotendeels in handen van de overheid is, van overheidsbedrijven waarvan de exploitatie aan een derde onderneming is gegund, van

instellingen uit de regionale en gemeentelijke bedrijfssector, van openbare stichtingen en van andere openbare instellingen;

p) de werknemers die openbare ambten bekleden in de staf van de president en van de Assembleia da República of in andere grondwettelijke organen, alsook zij die openbare ambten bekleden in welke publiekrechtelijke arbeidsverhouding dan ook, met inbegrip van werknemers wier rechtspositie opnieuw wordt ingedeeld of die met buitengewoon verlof zijn;

q) de werknemers van openbare instellingen die onder een bijzondere regeling vallen en van publiekrechtelijke rechtspersonen waarvan de onafhankelijkheid voortvloeit uit het feit dat zij actief zijn op het gebied van regelgeving, toezicht of controle met inbegrip van [de werknemers] van onafhankelijke regulerende instanties;

r) de werknemers van openbare bedrijven waarvan het aandelenkapitaal volledig of grotendeels in handen van de overheid is, van overheidsbedrijven en instellingen uit de regionale en plaatselijke bedrijfssector;

s) de werknemers en leidinggevenden van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke openbare stichtingen en van openbare instellingen die niet onder de voorgaande alinea's vallen;

t) het reservepersoneel, personeel met vervroegd pensioen of ter beschikking staand personeel dat niet in actieve dienst is, en dat in aanmerking komt voor geldelijke prestaties die gekoppeld zijn aan het salaris van het personeel in actieve dienst.

[...]

15 – De in dit artikel vervatte regeling is dwingend en heeft voorrang boven andersluidende bepalingen, ook al zijn het bijzondere bepalingen of uitzonderingsbepalingen, alsook boven instrumenten van collectieve arbeidsreglementering en arbeidsovereenkomsten, die deze regeling niet opzij kunnen zetten of er wijzigingen in kunnen aanbrengen.

[...]."

2. Wet nr. 159-A/2015

7. Lei n° 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (wet nr. 159-A/2015, houdende intrekking van de salarisverlaging in de publieke sector) van 30 december 2015(12) (hierna: „wet nr. 159-A/2015") heeft met ingang van 1 januari 2016 de kortingsmaatregelen van wet nr. 75/2014 stapsgewijs ingetrokken.

8. Artikel 2 van die wet bepaalt dat „[d]e salarisverlaging van wet nr. 75[/2014] [...] in de loop van 2016 gefaseerd in driemaandelijkse stappen als volgt [zal] worden ingetrokken:

a) intrekking van 40 % voor de vanaf 1 januari 2016 uitbetaalde salarissen;

b) intrekking van 60 % voor de vanaf 1 april 2016 uitbetaalde salarissen;

c) intrekking van 80 % voor de vanaf 1 juli 2016 uitbetaalde salarissen;

d) volledige intrekking van de verlaging van de vanaf 1 oktober 2016 uitbetaalde salarissen."

III. Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

9. Het door de ASJP namens een aantal van haar leden, rechters van de Tribunal de Contas (rekenkamer), ingestelde bijzondere administratieve beroep strekt tot nietigverklaring van de

bestuursrechtelijke besluiten die zijn genomen op grond van artikel 2 van wet nr. 75/2014, waarbij een tijdelijke salarisverlaging is ingevoerd voor de in dat artikel opgesomde personen die werkzaam zijn in de Portugese publieke sector waaronder de magistraten(13). De door die vereniging vertegenwoordigde rechters verzoeken bovendien om restitutie van de met ingang van oktober 2014 op hun salaris gekorte bedragen, vermeerderd met wettelijke vertragingsrente, alsook om een verklaring voor recht dat zij recht hebben op uitbetaling van hun salaris zonder die korting.

10. Tot staving van dit beroep stelt de ASJP dat de bestreden maatregelen tot salarisverlaging inbreuk maken op het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechter", dat is opgenomen in artikel 203 van de Portugese grondwet(14) en vastgelegd in zowel artikel 19, lid 1, VEU als artikel 47 van het Handvest.

11. De Supremo Tribunal Administrativo verklaart in zijn verwijzingsbeslissing dat, aangezien de maatregelen ter beperking van de uitgaven, geconcretiseerd in de salarisverlaging die in het hoofdgeding aan de orde is, zijn genomen in de context van het terugdringen van het buitensporige tekort in Portugal – gereglementeerd en gecontroleerd door de instellingen van de Europese Unie – gevolgd door financiële bijstand – toegekend en geregeld door rechtshandelingen van de Unie, er weinig twijfel over kan bestaan dat die maatregelen binnen het bestek van het Unierecht zijn genomen of op zijn minst een Europese oorsprong hebben.

12. Vervolgens wijst hij erop dat de discretionaire bevoegdheid waarover de Portugese Staat in samenspraak met de instellingen van de Unie beschikt bij de concretisering van zijn voornemens voor het begrotingsbeleid, hem evenwel niet vrijstelt van de ingevolge artikel 51, lid 1, van het Handvest op hem rustende verplichting tot naleving van de algemene beginselen van Unierecht, waaronder dat van de onafhankelijkheid van de rechter.

13. In dit verband merkt hij op dat de daadwerkelijke bescherming van de uit de rechtsorde van de Unie voorvloeiende rechten krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in eerste instantie door de nationale rechterlijke instanties wordt verzekerd, en dat de burgers van de Unie krachtens artikel 47 van het Handvest er recht op hebben dat deze rechters onafhankelijk en onpartijdig zijn. Volgens de verwijzende rechter wijst alles erop dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties ook wordt gewaarborgd door garanties met betrekking tot de rechtspositie van hun leden, in het bijzonder wat de arbeidsvoorwaarden betreft, om welke reden de eenzijdige, doorlopende korting van het salaris van de cliënten van verzoekster in het hoofdgeding wordt betwist.

14. Bijgevolg heeft de Supremo Tribunal Administrativo bij beslissing van 7 januari 2016, ingekomen bij het Hof op 5 februari 2016, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en de volgende prejudiciële vraag te stellen:

> „Moet, gelet op het dwingende vereiste van wegwerking van het buitensporige begrotingstekort en de in bepalingen [van Unierecht] geregelde financiële bijstand, het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter – zoals dit voortvloeit uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het [Handvest] en de rechtspraak van het Hof van Justitie – aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de maatregelen tot salarisverlaging waaraan de magistraten in Portugal zijn onderworpen, op grond dat zij door andere machten/organen van het openbaar gezag eenzijdig en doorlopend zijn opgelegd, zoals dit blijkt uit artikel 2 van wet nr. 75[/2014]?"

15. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de ASJP, de Portugese regering en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 13 februari 2017 waren vertegenwoordigers van de Portugese regering en de Europese Commissie aanwezig.

IV. Analyse

16. Alvorens ten gronde in te gaan op de prejudiciële verwijzing, vestig ik de aandacht op het feit dat in deze zaak twee excepties zijn aangevoerd: een exceptie van niet-ontvankelijkheid van deze verwijzing en een exceptie van onbevoegdheid van het Hof. Wat de volgorde van behandeling van beide excepties betreft,

merk ik op dat de bevoegdheid van het Hof in beginsel als eerste moet worden onderzocht. Niettemin lijkt het me in deze conclusie gepast om eerst de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing te behandelen, aangezien die in casu minder ingewikkelde vragen opwerpt dan het onderzoek van de bevoegdheid van het Hof, en aangezien dat onderzoek meer verband houdt met de bepalingen waarvan om uitlegging wordt verzocht, dus met de analyse ten gronde, die er direct op volgt.

A. Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

17. De Portugese regering en de Commissie hebben twee soorten grieven aangevoerd die de ontvankelijkheid van deze prejudiciële verwijzing kunnen aantasten. De eerste heeft betrekking op de onnauwkeurige motivering van de verwijzingsbeslissing, de tweede op het feit dat de in het hoofdgeding bestreden nationale maatregelen op het tijdstip dat de zaak bij het Hof aanhangig werd gemaakt, reeds waren ingetrokken.

1. Aangevoerde leemten in de verwijzingsbeslissing

18. In haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen betoogt de Commissie allereerst dat de verwijzingsbeslissing gebrekkig is, met name aangezien zij noch duidelijk vermeldt welke rechtspraak van het Hof relevant is voor de uitlegging van de in de prejudiciële vraag bedoelde Unierechtelijke bepalingen, noch de redenen waarom zij die bepalingen heeft gekozen(15), en dat hieruit volgt dat het Hof zich onbevoegd moet verklaren om deze vraag te beantwoorden.

19. Ik ben evenwel van mening dat de aldus aangevoerde grieven jegens de inhoud van de verwijzingsbeslissing eerder de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing kunnen aantasten dan de bevoegdheid van het Hof.(16)

20. Inderdaad is van wezenlijk belang, zoals de Commissie benadrukt, dat de verwijzende rechter zijn verzoek helder en nauwkeurig formuleert, aangezien dit document de enige grondslag voor de procedure bij het Hof vormt, zowel voor het Hof zelf als voor de deelnemers aan de procedure.(17) De inhoudelijke eisen waaraan het verzoek om een prejudiciële beslissing moet voldoen staan expliciet vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, van welk artikel de verwijzende rechter in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking wordt geacht op de hoogte te zijn en welk artikel hij nauwgezet moet naleven. Het is met name noodzakelijk dat de nationale rechters in de verwijzingsbeslissing zelf het juridisch kader van het hoofdgeding uiteenzetten en dat zij niet alleen duidelijk maken om welke redenen zij de Unierechtelijke bepalingen hebben gekozen waarvan om uitlegging wordt verzocht maar ook wat het verband is tussen die bepalingen en de op dit geding toepasselijke nationale wettelijke regeling.(18)

21. In de onderhavige zaak is de motivering van de verwijzingsbeslissing met name vanuit twee belangrijke invalshoeken bijzonder kort, zodat men zich mag afvragen of het verzoek om een prejudiciële beslissing dat het bevat, wel ontvankelijk is.

22. Wat ten eerste het verband betreft tussen de bestreden nationale maatregelen en de bepalingen waarvan de prejudiciële vraag om uitlegging verzoekt – te weten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest – is de verwijzende rechter niet erg duidelijk, aangezien hij alleen maar erop wijst dat volgens hem uit die bepalingen een algemeen beginsel van onafhankelijkheid van de rechter voortvloeit, waarop de bedoelde maatregelen mogelijk inbreuk hebben gemaakt(19), zonder dat hij dit nader preciseert.

23. Ten tweede heeft de prejudiciële vraag de „rechtspraak van het Hof van Justitie" op het oog waaruit dit beginsel van onafhankelijkheid van de rechter eveneens zou voortvloeien, maar wordt in de motivering van de verwijzingsbeslissing geen enkele uitspraak van dit Hof met die strekking aangevoerd. De verwijzende rechter beroept zich alleen op het bestaan van „vele [...] arresten" van het Hof met betrekking tot het begrip „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU waarin de onafhankelijkheid van het orgaan dat om een prejudiciële beslissing had verzocht in aanmerking werd genomen, zonder evenwel ook

maar een van die – volgens hem relevante – arresten te noemen. Bij gebrek aan adequate informatie behoeft er mijns inziens geen uitspraak te worden gedaan over dit aspect van de aan het Hof voorgelegde vraag.

24. Ondanks de hierboven aan de orde gestelde leemten in de verwijzingsbeslissing lijkt mij, gelet op alle in die beslissing en tijdens de gedachtewisseling verkregen informatie, dat het Hof niettemin voldoende is geïnformeerd om een uitspraak te kunnen doen over de mogelijke uitlegging van artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest, en derhalve om een bruikbaar antwoord te kunnen geven op de gestelde vraag.(20)

2. Intrekking van de bestreden regeling vóór de aanhangigmaking bij het Hof

25. De Portugese regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen betoogd dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is omdat het ten tijde van de aanhangigmaking bij het Hof zonder voorwerp is geraakt vanwege wijzigingen in de Portugese nationale wetgeving die in de loop van 2016 gefaseerd hebben geleid tot het volledige herstel van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde salarisrechten. Die regering heeft daaruit afgeleid dat het Hof de aan hem gestelde vraag niet meer behoeft te beantwoorden aangezien deze hypothetisch is geworden.(21)

26. Ter terechtzitting heeft deze regering bevestigd dat de salarisverlaging in de publieke sector die voortvloeide uit wet nr. 75/2014 bij wet nr. 159-A/2015 stapsgewijs tussen 1 januari en 1 oktober 2016(22) in zijn geheel – maar zonder terugwerkende kracht – is ingetrokken. Hieruit volgt dat het verlies dat de personen die door verzoekster in het hoofdgeding worden vertegenwoordigd stellen te hebben geleden als gevolg van de salarisverlaging met ingang van oktober 2014, heeft voortgeduurd in het verleden en tot 1 oktober 2016, op welke datum de salarissen van alle mensen werkzaam in de publieke sector op wie die korting van toepassing was geweest, weer op het oude niveau waren teruggebracht.

27. De Portugese regering heeft evenwel betoogd dat de prejudiciële vraag betrekking had op de vermeende inbreuk op de onafhankelijkheid van de rechter, die wet nr. 75/2014 zou hebben teweeggebracht, welk eventueel probleem ten tijde van de aanhangigmaking bij het Hof op 5 februari 2016 reeds was opgelost door de afschaffing van de gevolgen van die wet bij wet nr. 159-A/2015, die is vastgesteld op 30 december 2015 en in werking is getreden per 1 januari 2016. Zij heeft hieraan toegevoegd dat de door de ASJP aangevoerde gevolgen die wet nr. 75/2014 voorafgaand aan de intrekking ervan had, uitsluitend vermogensrechtelijk van aard waren, en dat die problematiek volgens haar geen deel uitmaakte van het voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

28. In dit verband herinner ik eraan dat er een vermoeden van relevantie rust op de vragen inzake de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en voorts wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.(23)

29. Volgens vaste rechtspraak blijkt zowel uit de bewoordingen als uit de opzet van artikel 267 VWEU dat de prejudiciële procedure vooronderstelt dat daadwerkelijk een geding bij de nationale rechterlijke instantie aanhangig is, in het kader waarvan zij uitspraak moet doen waarbij de prejudiciële beslissing in aanmerking wordt genomen.(24) Wanneer het hoofdgeding ten tijde van de aanhangigmaking door de verwijzende rechter van de zaak bij het Hof reeds zonder voorwerp was geraakt, heeft het Hof het verzoek om een prejudiciële beslissing bijgevolg niet-ontvankelijk verklaard(25), terwijl de verklaring om de zaak zonder beslissing af te doen in beginsel is voorbehouden voor gevallen waarin het relevante incident of voorval zich in de loop van de procedure bij het Hof heeft voorgedaan(26).

30. In het bijzonder doet het Hof geen uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing indien de nationale bepalingen die aanvankelijk van toepassing waren op het hoofdgeding, zijn ingetrokken of niet

langer gelden vanwege de ongrondwettigheid ervan.(27) Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat de omstandigheid dat een wijziging van de betrokken nationale regelgeving ophanden was, niet van invloed is op de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing indien uit de informatie in het verzoek blijkt dat een antwoord van het Hof op de gestelde vragen bepalend is voor de uitkomst van het hoofdgeding.(28)

31. In deze zaak ben ik van mening dat uit de aan het Hof voorgelegde gegevens niet duidelijk blijkt dat de verzochte uitlegging van Unierecht geen verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding of dat het aan de orde gestelde probleem hypothetisch van aard is.

32. Anders dan de Portugese regering betoogt, betreft het bij de verwijzende rechter aanhangige geding namelijk niet de onafhankelijkheid van de rechter als zodanig, aangezien het beginsel van die onafhankelijkheid enkel als middel is aangevoerd tot staving van het verzoek tot nietigverklaring van de vermeend onrechtmatige bestuursrechtelijke besluiten op grond waarvan de salarissen van de door de ASJP vertegenwoordigde personen zijn verlaagd, en tot restitutie van de bedragen die ten onrechte op hun salaris zijn ingehouden krachtens wet nr. 75/2014.

33. Aangezien wet nr. 159-A/2015, die wet nr. 75/2014 heeft gewijzigd, op de datum waarop het verzoek om een prejudiciële beslissing werd ingediend(29) de bestreden salariskortingen noch voor het verleden noch per direct in zijn geheel ongedaan had gemaakt, lijkt het bovendien erop dat per die datum nog steeds sprake is van een verplichting voor de verwijzende rechter – die het mogelijk acht dat de betrokken nationale regeling inbreuk maakte op het Unierecht – om uitspraak te doen over het voorwerp van het beroep, en bijgevolg van een noodzaak voor het Hof om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

34. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat dit verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

B. Bevoegdheid van het Hof

35. Verzoekster in het hoofdgeding voert tot staving van haar beroep in het hoofdgeding de onrechtmatigheid aan van de bestreden bestuursrechtelijke besluiten, op grond dat de nationale regeling waarvan zij uitvoeringsmaatregelen zijn, te weten wet nr. 75/2014, niet strookt met het Unierecht, aangezien deze inbreuk maakt op het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechter" zoals dat volgens die partij voortvloeit uit zowel artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als artikel 47 van het Handvest. De verwijzende rechter neemt deze gezamenlijke benadering van beide bepalingen niet alleen over in de bewoordingen van de prejudiciële vraag, maar ook in de motivering daarvan.

36. Voor een uitspraak over de excepties van onbevoegdheid die de Portugese regering en de Commissie hebben aangevoerd, is mijns inziens een autonome analyse van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU nodig, los van die van artikel 47 van het Handvest, aangezien de criteria voor de toepasbaarheid van die bepalingen en dus voor de vraag of het Hof bevoegd is tot uitlegging ervan, mijns inziens verschillen.

1. Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

37. In hun schriftelijke en mondelinge opmerkingen hebben de Portugese regering en de Commissie niet expliciet de redenen genoemd waarom het Hof naar hun mening niet bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen over de afzonderlijke uitlegging van artikel 19 VEU. Zij hebben namelijk in een lang betoog bepleit dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling geen maatregel is waarmee het recht van de Unie ten uitvoer wordt gebracht in de zin van artikel 51 van het Handvest, waaruit volgens hen volgt dat er geen reden is om artikel 47 van het Handvest uit te leggen, en het komt me voor dat zij voor artikel 19 VEU een vergelijkbare redenering hebben voorgesteld.(30)

38. Ik ben evenwel van mening dat een extensieve uitlegging – of zelfs een uitlegging naar analogie – in dit verband niet mogelijk is, gelet op de specifieke bewoordingen van artikel 19 VEU die verschillen van die van artikel 51, lid 1, van het Handvest, op welke bepaling ik later zal terugkomen(31), maar waarvan ik nu al

onder de aandacht breng dat zij het toepassingsgebied van het Handvest beperkt tot maatregelen van de lidstaten waarmee Unierechtelijke bepalingen ten uitvoer worden gebracht.

39. Zonder vooruit te lopen op de analyse ten gronde, waarin de inhoud en de draagwijdte van artikel 19 VEU(32) nader zullen worden bepaald, dient thans te worden vastgesteld of het Hof in casu de bevoegdheid heeft tot uitlegging van dit artikel vanwege de mogelijke toepasbaarheid – in een context als die in het hoofdgeding – van de bepalingen ervan en in het bijzonder van lid 1, tweede alinea, ervan, waar de prejudiciële vraag op doelt.

40. Krachtens die tweede alinea „[voorzien] [d]e lidstaten [...] in de nodige rechtsmiddelen *om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren*"(33). Dat laatste zinsdeel, dat kenmerkend is voor deze bepaling, is mijn inziens doorslaggevend voor de beoordeling of het Hof in deze zaak bevoegd is tot de uitlegging ervan.

41. Die daadwerkelijke rechtsbescherming met toegang tot adequate rechtsmiddelen waarop de justitiabelen op grond van deze alinea een beroep moeten kunnen doen, wordt mijns inziens van de lidstaten verlangd wanneer de nationale rechterlijke instanties hun rechtsprekende activiteit uitoefenen in het kader van gebieden die onder het recht van de Unie vallen, dus als Europese rechters. Ik ben van mening dat dit het geval kan zijn voor rechters die te maken hebben met de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, aangezien zij voor de taak kunnen komen te staan om geschillen te beslechten waarop het Unierecht van toepassing is, en waarvoor de mogelijkheid om gebruik te maken van dergelijke rechtsmiddelen moet worden gewaarborgd.

42. Deze vaststelling volstaat mijns inziens voor het oordeel dat het Hof in deze zaak bevoegd is artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU uit te leggen. Nu moet die bevoegdheid nog worden aangetoond voor de uitlegging van artikel 47 van het Handvest, waar om is verzocht, aangezien de criteria voor de toepassing van dit middel niet op dezelfde wijze zijn geformuleerd als die voor de toepassing van artikel 19 VEU, zelfs al kunnen die verschillende criteria tot hetzelfde resultaat leiden.

2. *Artikel 47 van het Handvest*

43. Volgens vaste rechtspraak kunnen de binnen de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten, waaronder het „[r]echt op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht", dat is vastgelegd in artikel 47 van het Handvest, toepassing vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten.(34) Zo bepaalt artikel 51, lid 1, van het Handvest dat de bepalingen van het Handvest aan de lidstaten zijn gericht uitsluitend „wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen", overeenkomstig de rechtspraak van het Hof over dit begrip.(35) Artikel 6, lid 1, VEU dat een bindend karakter toekent aan het Handvest, bepaalt net als artikel 51, lid 2, van het Handvest dat de bepalingen van het Handvest geenszins een verruiming inhouden van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen. Wanneer een juridische situatie niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is het Hof bijgevolg niet bevoegd daar kennis van te nemen en kunnen de eventueel ingeroepen bepalingen van het Handvest op zichzelf geen grondslag vormen voor die bevoegdheid.(36)

44. In de onderhavige zaak betoogt zowel de Portugese regering als de Commissie dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden op basis waarvan zou kunnen worden geconcludeerd dat bij de vaststelling en de uitvoering door de Portugese Republiek van de maatregelen krachtens artikel 2 van wet nr. 75/2014 het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht in de zin van artikel 51 van het Handvest, en dat het Hof derhalve kennelijk onbevoegd is tot uitlegging van artikel 47 van het Handvest.

45. Ik herinner eraan dat het Hof zich kennelijk onbevoegd heeft verklaard om ten gronde te antwoorden op eerdere – eveneens door Portugese rechterlijke instanties ingediende – verzoeken om een prejudiciële beslissing, op grond dat de verwijzingsbeslissing geen concrete informatie bevatte op grond waarvan kon worden aangenomen dat de in die zaken betrokken nationale maatregelen, die vergelijkbaar zijn met die in het hoofdgeding(37), beoogden het Unierecht ten uitvoer te brengen in de zin van voornoemd artikel 51(38). Anders dan in die zaken lijkt evenwel in dit geval geen sprake van een *kennelijke* onbevoegdheid, aangezien

de verwijzende rechter – weliswaar beknopte – explicietere aanwijzingen heeft verstrekt die erop duiden dat in casu sprake is van het ten uitvoer brengen van het Unierecht.

46. De verwijzende rechter zet namelijk uiteen dat de maatregelen tot salarisverlaging, zoals bedoeld in artikel 2 van wet nr. 75/2014 gerechtvaardigd zijn uit hoofde van dwingende redenen van begrotingsconsolidatie; vervolgens somt hij een reeks handelingen van Unierecht op betreffende het buitensporige overheidstekort van de Portugese Staat en de financiële bijstand die aan die lidstaat is verleend.(39) Dat neemt niet weg dat het niet eenvoudig is de redenen te benoemen waarom die rechter van mening is dat er een direct verband bestaat tussen de betrokken maatregelen in het hoofdgeding en deze of gene bepaling van Unierecht, want hierover weidt hij niet uit.(40)

47. Zo verduidelijkt de verwijzende rechter niet binnen welk juridisch kader – wat betreft de op dat moment geldende Unierechtelijke bepalingen – de bestreden nationale maatregelen zijn vastgesteld. Hij maakt met name geen duidelijk onderscheid, zoals de Portugese regering ter terechtzitting heeft benadrukt, tussen enerzijds het stadium waarin de Portugese Staat gebonden was aan Unierechtelijke regels met betrekking tot het terugdringen van een buitensporig tekort, en anderzijds het stadium waarin de regeling met de verplichtingen voortvloeiend uit de verlening van financiële bijstand door de Unie van toepassing was.

48. Zoals advocaat-generaal Bot in een andere zaak over bezuinigingsmaatregelen door een lidstaat in de context van jegens de Europese Gemeenschap aangegane verplichtingen naar voren heeft gebracht, dienen – om vast te stellen of de bepalingen van het Handvest vanuit het oogpunt van artikel 51 ervan van toepassing zijn(41) – niet alleen de bewoordingen van de bedoelde nationale bepalingen in aanmerking te worden genomen maar ook de inhoud van de Unierechtelijke handelingen waarin die verplichtingen zijn opgenomen. In dit verband heeft hij er, mijns inziens terecht, tevens op gewezen dat hierbij van weinig belang is dat die handelingen de betrokken lidstaat speelruimte bieden ten aanzien van de maatregelen waarmee de nakoming van voornoemde verplichtingen het best kan worden verzekerd, aangezien de relevante bepalingen betrekking hebben op doelstellingen die – anders dan loutere aanbevelingen die de Raad op basis van artikel 126 VWEU richt tot lidstaten waarvan het overheidstekort buitensporig wordt geacht – voldoende gedetailleerd en precies zijn om een specifieke Unierechtelijke regeling ter zake te kunnen vormen.(42)

49. In deze zaak baseert de verwijzende rechter zich niet op de bewoordingen van wet nr. 75/2014 om het verband tussen die wet en het Unierecht te karakteriseren. Die wet verwijst inderdaad nergens naar een handeling van Unierecht, in tegenstelling tot de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat tot de vaststelling ervan leidde, waarin het verband met begrotingsverplichtingen die voortvloeien uit het Unierecht wordt aangetoond.(43)

50. De verwijzende rechter baseert zich, net als de ASJP, daarentegen met name op het akkoord betreffende een economisch en financieel aanpassingsprogramma dat de Portugese Staat in mei 2011 heeft gesloten(44) en in de laatste plaats op uitvoeringsbesluit 2012/409 van de Raad van 10 juli 2012 tot verlening van financiële bijstand van de Unie aan Portugal, alsook op de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2013 strekkende tot beëindiging van het buitensporige overheidstekort in Portugal.

51. Dienaangaande herinner ik eraan dat aanbevelingen van instellingen van de Unie uit de aard der zaak – in tegenstelling tot besluiten – geen verbindende handelingen zijn.(45) Bovendien ben ik het met de Portugese regering(46) en de Commissie eens dat voornoemde aanbeveling, die in het bijzonder op artikel 126, lid 7, VWEU is gebaseerd, niet voldoende concrete en precieze doelen bevat om ervan te mogen uitgaan dat de Portugese Staat uit hoofde van die aanbeveling eisen van het Unierecht ten uitvoer zou hebben gebracht in de zin van artikel 51 van het Handvest.

52. Wat het door de verwijzende rechter vermelde uitvoeringsbesluit 2012/409 betreft, wijs ik erop dat dit is vervangen bij uitvoeringsbesluit 2014/234 van de Raad van 23 april 2014, dat derhalve ratione temporis van toepassing was op het moment dat de bestreden maatregelen werden genomen op grond van wet nr. 75/2014, die is vastgesteld op 12 september 2014. Artikel 1 van laatstgenoemd besluit heeft uitvoeringsbesluit 2011/344 gewijzigd, dat aanvankelijk de voorwaarden voor de verstrekking van financiële

bijstand door de Unie aan de Portugese Republiek had bepaald in het verlengde van verordening nr. 407/2010.(47) Uit lid 2 van voornoemd artikel blijkt dat de Portugese Staat „[i]n lijn met de bepalingen van het memorandum van overeenstemming" in de loop van 2014 specifieke maatregelen moest nemen en niet alleen algemene(48), die in het kader van „de consolidatiestrategie voor 2015" met name inhielden dat „de regering [...] in 2014 een enkelvoudige, in 2015 in te voeren salarisschaal [uitwerkte] die op de rationalisering van en samenhang in het beloningsbeleid voor alle loopbanen in de publieke sector is gericht".(49) De beoordelingsvrijheid waarover die lidstaat zeker beschikte bij de uitoefening van zijn begrotingsbevoegdheden om vast te stellen welke precieze economische, corrigerende maatregelen hij het meest geschikt achtte voor het bereiken van de aldus voorgeschreven doelen, doet niets af aan deze analyse.(50)

53. Ook al kan er sprake zijn van serieuze twijfels vanwege het feit dat de verwijzingsbeslissing over dit onderwerp niet erg duidelijk is, toch neig ik naar het standpunt dat door de vaststelling van maatregelen tot salarisvermindering in de publieke sector krachtens artikel 2 van wet nr. 75/2014, die in het hoofdgeding aan de orde is, bepalingen van het Unierecht ten uitvoer worden gebracht in de zin van artikel 51 van het Handvest, en dat het Hof bijgevolg bevoegd is om het verzoek om een prejudiciële beslissing ook te beantwoorden voor zover het betrekking heeft op artikel 47 van het Handvest.

C. Ten gronde

1. Voorwerp van de prejudiciële vraag

54. De ASJP stelt ter ondersteuning van haar vorderingen dat de rechtspositie van zittende magistraten niet mag worden verward met de rechtspositieregeling voor overheidsfunctionarissen in het algemeen, die zich in een onzekerder situatie bevinden. Met een beroep op onder meer(51) het Europees handvest inzake het statuut voor rechters(52) dat onder auspiciën van de Raad van Europa is vastgesteld, stelt zij dat de bestendigheid van de bezoldiging van zittende magistraten en de vaststelling daarvan op een zodanig niveau dat zij bestand zijn tegen pogingen van buitenaf om hun beslissingen te beïnvloeden, de naleving van met name de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid – waarborgen voor de rechterlijke activiteit – mogelijk maken. Zij betoogt dat het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter, in het bijzonder op financieel vlak, dat voortvloeit uit artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest, zich verzet tegen besluiten tot salarisvermindering, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die eenzijdig door de uitvoerende en de wetgevende macht van een lidstaat worden vastgesteld.

55. In diezelfde lijn wordt het Hof in de verwijzingsbeslissing in wezen verzocht om vast te stellen of er een algemeen Unierechtelijk beginsel bestaat op grond waarvan de autoriteiten van de lidstaten zijn gehouden tot eerbiediging van de onafhankelijkheid van de nationale rechters en – wat de omstandigheden van het hoofdgeding betreft – meer in het bijzonder tot het ongemoeid laten van hun salaris op een niveau dat voldoende is voor een vrije uitoefening van hun functies.

56. De verwijzende rechter meent dat een dergelijk beginsel en zulke gevolgen voortvloeien uit zowel artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als artikel 47 van het Handvest(53), welke bepalingen het Hof mijns inziens afzonderlijk(54) zal moeten uitleggen, indien het zich tot uitlegging daarvan bevoegd acht(55). Net als de Portugese regering en de Commissie deel ik om de hieronder uiteengezette redenen niet het standpunt ten gronde van de verwijzende rechter.

2. Uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

57. Tot staving van hun stelling dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU een algemeen Unierechtelijk beginsel uitdrukt dat de onafhankelijkheid van de rechter bekrachtigt en dat zich verzet tegen de in het hoofdgeding betrokken nationale maatregelen, voeren de verwijzende rechter en de ASJP aan dat de rechters die in de lidstaten zetelen, vanuit functioneel oogpunt ook Europese rechters zijn, aangezien zij met name krachtens deze bepaling in eerste instantie de daadwerkelijke bescherming van de uit de rechtsorde van de Unie voortvloeiende rechten verzekeren.

58. Weliswaar bepaalt artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU dat „[d]e lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om *daadwerkelijke rechtsbescherming* op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”(56) en dragen de magistraten van de hiermee belaste nationale rechterlijke instanties bij aan die rechtsbescherming, maar dit neemt niet weg dat de uitlegging van de bewoordingen van deze bepaling vereist dat deze wordt onderzocht in de context ervan.

59. Wat die context betreft, wijs ik erop dat artikel 19 VEU in titel III, met als opschrift „Bepalingen betreffende de instellingen”, van dat Verdrag staat, waarin een aantal algemene regels worden vastgesteld ten aanzien van de randvoorwaarden waarbinnen de verschillende instellingen van de Europese Unie – en in het bijzonder het in voornoemd artikel 19 bedoelde Hof van Justitie van de Europese Unie – de hun toebedeelde bevoegdheden uitoefenen.

60. Bovendien lijkt mij in het licht van het bepaalde in de leden 1 tot en met 3 van artikel 19 VEU dat voornoemd begrip „daadwerkelijke rechtsbescherming” in nauw verband met de uitoefening van de taken door het Hof van Justitie van de Europese Unie is ontwikkeld: de eerste drie leden zijn aan de samenstelling en bevoegdheden ervan gewijd. In het bijzonder kent lid 1, eerste alinea, deze instelling, die uit zowel het Hof van Justitie als het Gerecht bestaat, de opdracht toe de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren(57), waarbij zij aangetekend dat op de in deze alinea vastgelegde „regel van algemene bevoegdheid” afwijkingen bestaan.(58)

61. Uit de rechtspraak volgt dat de tweede alinea van voornoemd lid 1 nogmaals de verplichting van de lidstaten bevestigt om te „voorzien in een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de eerbiediging van het fundamentele recht op effectieve rechterlijke bescherming kan verzekeren”(59). Deze tweede alinea heeft derhalve niet rechtstreeks de nationale rechters op het oog, maar beoogt te waarborgen dat in de lidstaten beroepsmogelijkheden bestaan opdat elke justitiabele een dergelijke bescherming kan genieten op alle gebieden waarop het Unierecht van toepassing is. Dit vereiste houdt verband met het feit dat het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Europese Unie niet alleen wordt verzekerd door haar eigen rechterlijke instanties maar krachtens beide alinea’s van voornoemd lid ook in samenwerking met de nationale rechters.(60)

62. Het Hof heeft benadrukt dat die verplichting eveneens volgt uit artikel 47 van het Handvest met betrekking tot maatregelen van de lidstaten houdende de tenuitvoerlegging van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.(61) De eerste alinea van dat artikel 47 kent namelijk eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, uitdrukkelijk het recht toe op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dat artikel gestelde voorwaarden. Zonder vooruit te lopen op de uitlegging van dat artikel en op de eventuele gevolgen daarvan ten aanzien van de feiten in het hoofdgeding(62), wijs ik er nu al op dat doel en inhoud van dat artikel 47 verschillen van die van artikel 19 VEU.

63. Wat artikel 19 VEU betreft, heeft het Hof geoordeeld dat het een aangelegenheid is van het interne recht van elke lidstaat om – met inachtneming van de vereisten van met name de tweede alinea, van lid 1 erva– de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels te geven voor de beroepen ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen.(63) Mij dunkt dat het doel van deze alinea, die de lidstaten verplicht om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om die rechten daadwerkelijk te beschermen, vooral van procedurele aard is.

64. Gelet op het voorgaande ben ik met de Portugese regering(64) van mening dat het begrip „daadwerkelijke rechtsbescherming” in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU niet mag worden verward met het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechter” dat genoemd wordt in de prejudiciële vraag en waarvan wordt gesteld dat dit uit die bepaling voortvloeit.(65)

65. Overigens lijkt mij het verschil duidelijk tussen enerzijds het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming, dat voor de justitiabelen van de lidstaten door adequate rechtsmiddelen moet worden verzekerd, en anderzijds het recht op een proces door rechters die volledig onafhankelijk recht doen, dat ook in het belang van die justitiabelen wordt erkend, gelet op zowel het opschrift als de bewoordingen van artikel 47 van het Handvest, waarin beide rechten worden onderscheiden.(66) Het onderscheid wordt

eveneens op duidelijke wijze gemaakt in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden(67), aangezien in het „recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel" voor een nationale instantie wordt voorzien in artikel 13 ervan, terwijl het „[r]echt op een eerlijk proces" met inbegrip van in het bijzonder het recht van eenieder „op een [...] behandeling van zijn zaak [...] door een onafhankelijk [...] gerecht" in artikel 6 ervan is opgenomen(68), ook al hangen beide artikelen duidelijk materieel met elkaar samen(69). Ik kom hierop terug bij de uitlegging van artikel 47 van het Handvest.(70)

66. De verplichting die artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU de lidstaten oplegt om te voorzien in een stelsel van „rechtsmiddelen", hangt mijns inziens alleen samen met het recht op „daadwerkelijke rechtsbescherming", zoals uit de bewoordingen van die bepaling blijkt, en niet met het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijk gerecht, dat een wezenlijk andere inhoud heeft.

67. Bijgevolg ben ik van mening dat voornoemde tweede alinea aldus moet worden uitgelegd dat hij niet een algemeen Unierechtelijk beginsel vaststelt op grond waarvan de onafhankelijkheid van de rechters van alle rechterlijke instanties van de lidstaten moet worden gewaarborgd.

68. Mocht het Hof oordelen dat het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter rechtstreeks voortvloeit uit het vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, zoals de verwijzende rechter meent, dan ben ik subsidiair in elk geval van mening dat noch die bepaling, noch dat beginsel(71) aldus kan worden opgevat dat het zich verzet tegen nationale maatregelen tot salarisverlaging als die welke door verzoekster in het hoofdgeding worden bestreden, aangezien deze geenszins specifiek op de rechters zijn gericht, maar integendeel een algemene strekking hebben(72), nu zij van toepassing zijn op een grote groep personen die binnen de overheid werkzaam zijn(73).

3. Uitlegging van artikel 47 van het Handvest

69. Net als de ASJP voert de verwijzende rechter aan dat de rechterlijke instanties van de lidstaten krachtens artikel 47 van het Handvest de daadwerkelijke rechtsbescherming van de door de rechtsorde van de Unie aan de burgers verleende rechten op onafhankelijke en onpartijdige wijze moeten verzorgen en dat de eenzijdige salarisverlaging die in het hoofdgeding aan de orde is, mogelijk inbreuk heeft gemaakt op de onafhankelijkheid van de betrokken rechters.

70. Hieromtrent breng ik in herinnering – zoals advocaat-generaal Wathelet recent heeft uiteengezet(74) – dat het Handvest, zoals blijkt uit het opschrift(75) en de bewoordingen van artikel 47 ervan, enerzijds het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel erkent, dat ook in artikel 13 EVRM is neergelegd, en anderzijds het recht op een eerlijk proces met inbegrip van het recht op toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, dat is neergelegd in artikel 6, lid 1, EVRM.

71. Aangezien de inhoud van voornoemd artikel 47 rechtstreeks is ingegeven door die bepalingen van het EVRM(76), dient het op grond van artikel 52, lid 3, van het Handvest niet alleen te worden uitgelegd rekening houdende met de toelichtingen bij het Handvest maar ook in het licht van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM")(77), zodat de door dit artikel 47 gewaarborgde rechten in beginsel dezelfde betekenis en draagwijdte hebben als de door het EVRM verleende, al verhindert deze regel niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt. Van begin af aan is erop gewezen(78) dat de bescherming van artikel 47 van het Handvest juist een bescherming biedt waarvan de materiële werkingssfeer ruimer is dan die van de daarmee corresponderende artikelen van het EVRM.(79)

72. Gelet op de rechtspraak met betrekking tot het EVRM en de eraan gehechte protocollen(80) komt het mij voor dat het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechter" waarop wordt gedoeld in dit verzoek om een prejudiciële beslissing, eerder valt onder het recht van „[e]enieder [...] op een [...] behandeling van zijn zaak [...] door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht" krachtens artikel 47, tweede alinea, van het Handvest(81), dan onder het „recht op een doeltreffende voorziening in rechte", zoals voorzien in de eerste alinea van dit artikel(82).

73. Zowel de verwijzende rechter als de ASJP stellen dat het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter „zich [mogelijk] verzet tegen de maatregelen tot salarisverlaging waaraan de magistraten in Portugal zijn onderworpen, op grond dat zij door andere machten/organen van het openbaar gezag eenzijdig en doorlopend zijn opgelegd”.(83)

74. Het EHRM heeft bij herhaling geoordeeld dat de garantie van een „onafhankelijk gerecht” in de zin van artikel 6, lid 1, van het EVRM(84) niet alleen vereist dat de rechters onafhankelijk zijn qua rechtspositie(85) maar ook in de uitoefening van hun functies. Dit laatste heeft een interne dimensie binnen de rechterlijke macht(86), die in deze zaak niet aan de orde is, alsook een externe dimensie daarbuiten, die inhoudt dat rechters hun werk moeten kunnen doen zonder dat ze worden beïnvloed door de partijen in het geding(87) of door de overige machten binnen de Staat(88), hetgeen mijns inziens de enige invalshoek is die de ASJP heeft aangevoerd. Ik benadruk dat het Hof bij de vaststelling van de criteria voor de beoordeling of een nationale rechterlijke instantie onafhankelijk is, voor een soortgelijke benadering heeft gekozen.(89)

75. Wat meer in het bijzonder de onafhankelijkheid van leden van een rechterlijke instantie vanuit het oogpunt van hun bezoldiging betreft, heeft het EHRM de onderlinge samenhang tussen beide aanvaard door te oordelen dat „het niet tijdig uitbetalen aan de rechters van de bezoldiging onverenigbaar is met de noodzaak om te waarborgen dat zij hun rechterlijke functies onafhankelijk en onpartijdig kunnen uitoefenen, bestand tegen druk van buiten waarmee beïnvloeding van hun besluiten en gedrag wordt beoogd” waarbij het in dit verband benadrukt dat de „onafhankelijkheid van de rechter een gevoelige kwestie is”.(90)

76. Deze analyse is gebaseerd op verschillende rechtsinstrumenten van de Raad van Europa waarin dergelijke aandachtspunten worden vermeld. In artikel 6 van het Europees handvest inzake het statuut voor rechters, dat geen bindende werking heeft, staat namelijk dat de bezoldiging van rechters op een zodanig niveau moet worden vastgesteld dat zij niet worden blootgesteld aan mogelijke druk die afbreuk zou kunnen doen aan hun onafhankelijkheid, ook al kan de hoogte van deze bezoldiging per rechter variëren op basis van objectieve criteria, zoals het belang van de opgedragen taken.(91) Voorts is er in aanbevelingen van het Comité van ministers(92) op aangedrongen dat „[d]e bezoldiging van rechters [...] evenredig [is] aan hun rol en hun verantwoordelijkheden en op een zodanig niveau dat zij bestand zijn tegen elke druk van buitenaf om hun besluiten te beïnvloeden” en dat „[s]pecifieke wettelijke bepalingen worden vastgesteld om specifiek op rechters gerichte salariskortingen onmogelijk te maken”.(93)

77. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het recht van eenieder op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk gerecht in de zin van artikel 47 van het Handvest, de noodzaak met zich brengt dat de onafhankelijkheid van de leden van dat gerecht wordt gewaarborgd door hun, rekening houdende met de verantwoordelijkheden die zij dragen, een voldoende hoge en stabiele bezoldiging te verstrekken om hen te beschermen tegen het gevaar van eventuele bemoeienissen of druk van buitenaf, die schadelijk zijn voor de neutraliteit van de rechterlijke besluiten die zij moeten nemen.

78. Ook al moet de hoogte van de bezoldiging van rechters in overeenstemming zijn met het belang van de publieke functie die zij vervullen, dat bedrag mag evenwel niet buitenproportioneel zijn ten opzichte van de economische en sociale realiteit en met name ten opzichte van de gemiddelde levensstandaard in de staat waar betrokkenen hun functie uitoefenen.(94) Bovendien betekent een redelijke stabiliteit van hun inkomen mijns inziens dat dit niet zodanig in de tijd mag variëren dat de onafhankelijkheid van hun oordeelsvorming gevaar loopt, maar niet dat elke verandering uitgesloten is.

79. Meer in het bijzonder kan het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter tijdens een ernstige economische crisis zoals die in de periode vóór de vaststelling van de maatregelen die aan de orde zijn in het hoofdgeding(95), niet aldus worden opgevat dat het in de weg staat aan een vermindering van de bezoldiging van rechters, ook al zal een dergelijke vermindering uiteraard wel binnen redelijke proporties moeten blijven om te voorkomen dat zij vatbaar worden voor eventueel op hen uitgeoefende druk. Er dient namelijk een juist evenwicht te worden gevonden, zoals de Portugese regering naar voren brengt, tussen het algemeen belang van de gemeenschap en het bijzonder belang van de rechters, die belast zijn met het waarborgen van de eerbiediging van aan de justitiabelen toegekende rechten.

80. Bovendien hadden de bestreden kortingsmaatregelen – zoals ik(96), net als de Portugese regering(97) en de Commissie, al heb benadrukt – niet alleen betrekking op de zittende magistraten maar op een groot aantal in de publieke sector werkzame mensen. Aangezien de maatregelen geenszins uitsluitend of zelfs specifiek op rechters waren gericht, kan er niet van worden uitgegaan dat de in de prejudiciële vraag genoemde „andere machten/organen van het openbaar gezag" zouden hebben geprobeerd om leden van de rechterlijke macht uit hun evenwicht te brengen, vooral ook omdat de leden van zowel de wetgevende macht als de uitvoerende macht door exact dezelfde bezuinigingsmaatregelen krachtens artikel 2 van wet nr. 75/2014 werden getroffen.

81. Bijgevolg ben ik van mening dat artikel 47 van het Handvest aldus dient te worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de vaststelling van nationale maatregelen als de bestreden maatregelen in het hoofdgeding, aangezien zij geen inbreuk vormen op het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter dat in dit artikel is vastgelegd.

82. Een tegengestelde uitlegging zou in de praktijk de mijns inziens betreurenswaardige consequentie hebben dat de lidstaten in geval van een ernstige economische crisis de mogelijkheid zou worden onthouden van een noodzakelijke – niet uitsluitend rechters betreffende en niet buitenproportionele – ingreep in de salarissen van personen die deel uitmaken van de publieke sector in brede zin.

V. Conclusie

83. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Supremo Tribunal Administrativo te beantwoorden als volgt:

> „Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen algemene kortingsmaatregelen van de salarissen binnen de publieke sector, waaraan rechters zijn onderworpen op grond van een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding."

---

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

---

2 Artikel 19 VEU luidt als volgt:
„1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen.
De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.
2. Het Hof van Justitie bestaat uit één rechter per lidstaat. Het wordt bijgestaan door advocaten-generaal.
[...]
3. Het Hof van Justitie van de Europese Unie doet uitspraak overeenkomstig de Verdragen [...]."

---

3 Artikel 47 van het Handvest, met als opschrift „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht", bepaalt in zijn eerste en zijn tweede alinea het volgende:
„Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.
Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn,

door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.”

4 PB 2010, L 125, blz. 44 en rectificatie PB 2014, L 106, blz. 46.

5 PB 2010, L 118, blz. 1.

6 Het originele Engelstalige document kan op het volgende webadres worden geraadpleegd: https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf.

7 PB 2011, L 159, blz. 88.

8 PB 2012, L 192, blz. 12.

9 PB 2014, L 125, blz. 75.

10 Origineel Engelstalig document: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18 juni 2013, 10562/13.

11 *Diário da República,* 1e serie, nr. 176 van 12 september 2014, blz. 4896. Het wetsontwerp nr. 239/XII dat op 3 juli 2014 door de ministerraad werd goedgekeurd en dat leidde tot wet nr. 75/2014 kan worden geraadpleegd op het webadres: https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=18267.

12 *Diário da República,* 1e série, nr. 254 van 30 december 2015, blz. 10006-(4). De tekst van wet nr. 159-A/2015 kan eveneens worden geraadpleegd op het webadres: http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068.

13 Zie voor wat die categorie betreft de lijst in voornoemd artikel 2, lid 9, onder f).

14 Volgens artikel 203 „[zijn] de rechterlijke instanties […] onafhankelijk en uitsluitend onderworpen aan de wet”.

15 De Commissie voert bovendien aan dat de verwijzende rechter niet de redenen uiteenzet waarom de magistraten meer in het bijzonder door een nationale maatregel werden getroffen die betrekking heeft op een groot aantal ambtsdragers. Aangezien dit argument mijns inziens niet zozeer de procedurele voorschriften maar eerder het materiële Unierecht betreft, behandel ik het liever in dat kader (zie punten 54 e.v. van deze conclusie).

16 Wanneer de verwijzingsbeslissing onvoldoende bijzonderheden bevat over de juridische en feitelijke context van het hoofdgeding of over de redenen voor de noodzaak van een antwoord op de prejudiciële vragen voor de beslechting van het geschil, leidt dat er in het algemeen toe dat het Hof het verzoek om een prejudiciële beslissing geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaart (zie met name arresten van 18 juli 2013, ÖFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, punten 44-46, en van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a., C-547/14, EU:C:2016:325, punten 47-53, alsook beschikking van 8 september 2016, Google Ireland en Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punten 15 e.v.).

17 De verwijzingsbeslissing moet voldoende informatie verstrekken, enerzijds aan het Hof, opdat dit een bruikbaar antwoord kan geven op de prejudiciële vraag, en anderzijds aan alle in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie aangewezen belanghebbenden – en in het bijzonder de 28 lidstaten – waaraan de verwijzingsbeslissing na vertaling wordt betekend opdat zij eventueel opmerkingen kunnen maken.

18 Aan deze regels heeft het Hof in zijn rechtspraak bij herhaling herinnerd (zie met name de passages in de in voetnoot 16 van deze conclusie genoemde uitspraken en de aldaar aangehaalde rechtspraak) alsook in zijn „Aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures”, die in 2016 zijn geactualiseerd (PB 2016, C 439, blz. 1-8, en in het bijzonder de punten 14-18 en de samenvattende bijlage „Essentiele bestanddelen van een verzoek om een prejudiciële beslissing”). Zie ook Gaudissart, M.A., „Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l’introduction de procédures préjudicielles”, *Journal de droit européen,* 2017 nr. 2, blz. 42 e.v.

19 Zie over de motivering van de verwijzingsbeslissing punten 11 e.v. van deze conclusie.

20 Zie naar analogie arresten van 12 februari 2015, Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, punten 16-23), en van 11 juni 2015, Lisboagás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, punten 24-27).

21 De Portugese regering heeft deze argumenten subsidiair aangevoerd, voor het geval dat het Hof zich bevoegd zou verklaren om een uitspraak te doen op het verzoek om een prejudiciële beslissing.

22 Zie punten 7 en 8 van deze conclusie.

---

23 Zie met name arresten van 8 december 2016, Eurosaneamientos e.a. (C-532/15 en C-538/15, EU:C:2016:932, punt 28), en 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punt 36).

---

24 Zie met name arrest van 26 februari 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, punt 38), en beschikking van 3 maart 2016, Euro Bank (C-537/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:143, punt 32).

---

25 Zie met name beschikking van het Hof van 10 februari 2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, niet gepubliceerd, EU:C:2015:80, punten 17-21).

---

26 Zie met name arresten van 24 oktober 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punten 44-48), en 3 juli 2014, Da Silva (C-189/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2043, punten 34-37).

---

27 Zie met name arresten van 9 december 2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, punten 32-34), en 27 juni 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, punten 27-32), en beschikking van 3 maart 2016, Euro Bank (C-537/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:143, punten 34-36).

---

28 Zie arrest van 12 januari 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punten 28 en 29).

---

29 Ik wijs er nogmaals op dat het verzoek om een prejudiciële beslissing op 5 februari 2016 is geregistreerd en dat wet nr. 159-A/2015 weliswaar op 1 januari 2016 in werking is getreden, maar geen terugwerkende kracht had en in eerste instantie slechts gedeeltelijk ten uitvoer werd gelegd (de intrekking van de korting bedroeg 40 % voor de salarissen vanaf 1 januari 2016, 60 % voor de salarissen vanaf 1 april 2016 en 80 % voor die vanaf 1 juli 2016), en pas met ingang van 1 oktober 2016 volledig ten uitvoer werd gelegd (zie punten 7 en 8 alsook 26 en 27 van deze conclusie). Het inkomensverlies dat de personen die door verzoekster in het hoofdgeding worden vertegenwoordigd stellen te hebben geleden was derhalve op de datum van de aanhangigmaking bij het Hof niet volledig gecompenseerd.

---

30 De Portugese regering heeft uit de rechtspraak met betrekking tot artikel 51 van het Handvest afgeleid dat het Hof onmiskenbaar onbevoegd is om een uitspraak te doen over de uitlegging van zowel artikel 19 VEU als artikel 47 van het Handvest. De Commissie op haar beurt heeft de onbevoegdheid van het Hof om de prejudiciële vraag te beantwoorden vanuit de invalshoek van artikel 19 VEU in het bijzonder gebaseerd op het feit dat de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing het verband tussen het Unierecht en de in het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling onvoldoende had gemotiveerd (deze grief betreft mijns inziens eerder de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing, die in de punten 18 e.v. van deze conclusie werd onderzocht).

31 Zie punten 44 e.v. van deze conclusie.

32 Laat ik allereerst erop wijzen dat ik zal pleiten voor een andere uitlegging van artikel 19 VEU dan die van de ASJP (zie punten 58 e.v. van deze conclusie).

33 Cursivering van mij.

34 In zijn arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punten 17-23), heeft het Hof met name geoordeeld dat aangezien „[d]e door het Handvest gewaarborgde grondrechten moeten [...] worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, [...] er geen gevallen kunnen zijn waarin het Unierecht geldt zonder dat die grondrechten toepassing vinden. Wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden." (punt 21). Zie ook arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 49).

35 Het Hof heeft benadrukt dat het begrip „ten uitvoer brengen van het Unierecht" in de zin van artikel 51 van het Handvest vereist dat er een zeker verband bestaat tussen de Unierechtelijke handeling en de betrokken nationale maatregel, dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere. In dit verband moet onder meer worden nagegaan of zij de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van deze regeling is en of zij niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet, ook al zou die regeling dit recht indirect kunnen beïnvloeden, en of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden (zie met name arresten van 10 juli 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punten 34 e.v., en 6 oktober 2016, Paoletti e.a., C-218/15, EU:C:2016:748, punten 14 e.v.).

36 Zie met name arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 51 e.v.), alsook beschikkingen van 14 april 2016, Târșia (C-328/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:273, punten 23 en 24), en 13 december 2016, Semeraro (C-484/16, niet gepubliceerd, EU:C:2016:952, punt 43).

37 Namelijk wettelijke bepalingen waarbij een salarisverlaging in de publieke sector werd doorgevoerd teneinde de overheidsuitgaven in Portugal te beperken.

38 Zie beschikkingen van 7 maart 2013, Sindicato dos Bancários do Norte e.a. (C-128/12, niet gepubliceerd, EU:C:2013:149, punt 12), van 26 juni 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, punten 19 e.v.), en 21 oktober 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, punt 14).

39 Die opsomming bevat het merendeel van de handelingen die in punt 4 van deze conclusie zijn genoemd.

---

40 De verwijzende rechter noemt een „Toelichting bij de overheidsbegroting voor 2011” van de minister van Financiën en Openbaar Bestuur, waarin wordt verwezen naar besluit 2010/288 van de Raad van de Europese Unie, zonder te verduidelijken of dit besluit in aanmerking is genomen in de totstandkomingsgeschiedenis van wet nr. 75/2014, die in het hoofdgeding aan de orde is.

---

41 Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2016:995, punten 61 e.v.).

---

42 Die zaak betrof met name het memorandum van overeenstemming dat op 23 juni 2009 werd gesloten tussen Roemenië en de Europese Gemeenschap, alsook beschikking 2009/459/EG van de Raad van 6 mei 2009 tot verlening van financiële middellangetermijnbijstand van de Gemeenschap aan Roemenië (PB 2009, L 150, blz. 8).

---

43 In de memorie van toelichting bij wetsontwerp nr. 239/XII wordt benadrukt dat het lidmaatschap van de Portugese Republiek van de Europese Unie en haar toetreding tot de eurozone haar verplichten tot de naleving van strenge begrotingsvoorwaarden, die zijn opgenomen in het VWEU, in het protocol bij dat Verdrag en in de verordeningen die het stabiliteits- en groeipact ten uitvoer brengen, alsook in het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie. In die memorie wordt ook melding gemaakt van de mogelijkheid om lidstaten die de referentiewaarde voor het begrotingstekort overschrijden financiële sancties op te leggen. Bovendien wordt het economische aanpassingsprogramma genoemd dat is overeengekomen met de Commissie, de ECB en het IMF. Hieraan wordt toegevoegd dat, aangezien de begrotingsdiscipline die wordt opgelegd door de permanente en onveranderlijke verplichtingen waar de Portugese Republiek aan is gebonden, nu zij deel uitmaakt van de Europese Unie en de eurozone, vereist dat de totale loonsom in de publieke sector – als wezenlijk onderdeel van de staatsuitgaven – in bedwang wordt gehouden, het wetsontwerp tot doel heeft de percentages en de begrenzingen van de korting op de geldende salarissen vanaf 2011 vast te stellen, terwijl ook de volledige, stapsgewijze intrekking ervan overeenkomstig de beschikbare begrotingsruimte wordt bepaald (zie blz. 1-4).

---

44 Ik benadruk dat dit eerste memorandum van overeenstemming, dat naderhand verscheidene keren is aangepast – zoals de Commissie aangeeft in haar opmerkingen – voorzag in een driejarig programma voor de periode „tot en met medio 2014” (zie overweging 2 van uitvoeringsbesluit 2011/344 van de Raad).

---

45 Krachtens artikel 288, vierde en vijfde alinea, VWEU.

46 Die regering verwijst met name naar het in die zin gewezen arrest nr. 574 van 14 augustus 2014 van de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Portugal). Die rechter wijst er niettemin op dat bepaalde concrete maatregelen kunnen voortvloeien uit de uitvoeringsbesluiten van de Raad in het kader van het programma van economische en financiële bijstand van de Unie jegens de Portugese Staat.

---

47 Volgens lid 1 van dit artikel 1 wordt de financiële bijstand gedurende een periode van drie jaar en zes weken aan de Portugese Staat beschikbaar gesteld, en wel met ingang van de eerste dag na de inwerkingtreding van uitvoeringsbesluit 2011/344. Sinds de afloop van het economische hervormingsprogramma geldt voor die Staat een post-programmatoezicht, zoals de Commissie dit tijdens de terechtzitting noemde (zie over dit onderwerp: https://ec.europa.eu/info/businesseconomyeuro/economicandfiscalpolicycoordination/eufinancialassistance/whicheucountrieshavereceivedassistance/financialassistanceportugal_en).

---

48 Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen deze maatregelen, die specifiek aan een lidstaat worden opgelegd, en de begrotingsverplichtingen die algemeen voor de lidstaten – en in het bijzonder voor de lidstaten die tot de eurozone behoren – gelden, met name op grond van de verordeningen inzake het stabiliteits- en groeipact [zie onder meer overwegingen 1-5 en artikel 1 van verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB 2011, L 306, blz. 33)].

---

49 Zie artikel 3, lid 8, onder h), i) en ii), van uitvoeringsbesluit 2011/344 zoals gewijzigd bij artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2014/234, alsook overweging 11, vierde streepje daarvan, waar staat te lezen dat „[d]e overheidsuitgaventoets en de consolidatiestrategie van 2014 worden geschraagd door een aantal essentiële hervormingen in het overheidsapparaat”, waaronder „een herziening van de salarisschaal en de uitwerking van één salarisaanvullingsschaal”.

---

50 Ik ben van mening dat de vaststelling door de Portugese Staat van wet nr. 75/2014 niet een „autonoom initiatief was dat verdergaat dan de door het Unierecht verleende en afgebakende beoordelingsvrijheid”, zoals de Commissie betoogt, maar een handeling die de naleving van de bijzondere economische verplichtingen beoogde die hij op zich had genomen om de hem verleende financiële bijstand te kunnen ontvangen.

---

51 De ASJP noemt ook twee evaluatieverslagen met betrekking tot de Europese gerechtelijke systemen door de Commission européenne pour l’efficacité de la justice (CEPEJ) (Europese commissie voor doelmatige rechtspleging) van de Raad van Europa, die geraadpleegd kunnen worden op het webadres: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

---

52 Het Europees handvest inzake het statuut voor rechters, dat is aangenomen op een bijeenkomst van 8-10 juli 1998, bepaalt in artikel 6, met als opschrift „Bezoldiging en sociale zekerheid”, het volgende: „6.1. Rechters die op professionele basis rechterlijke functies uitoefenen hebben recht op een zodanige bezoldiging dat zij bestand zijn tegen druk waarmee beïnvloeding van hun beslissingen en meer in het algemeen van hun rechterlijk handelen wordt beoogd door hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid aan te

tasten.
6.2. De beloning kan afhankelijk van anciënniteit, van de aard van de functie waarin hij of zij beroepshalve is aangesteld of van het belang van de opgedragen taken variëren, hetgeen aan de hand van transparante criteria wordt beoordeeld. [...]”
De artikelsgewijze toelichting bij dit handvest geeft nuttige informatie over de inhoud ervan (deze is beschikbaar op het volgende webadres:
https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#).

---

53 Ik herinner eraan dat in de prejudiciële vraag niet alleen wordt verwezen naar deze artikelen maar ook naar „de rechtspraak van het Hof van Justitie”, waaruit het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter eveneens zou voortvloeien, maar dat in de verwijzingsbeslissing geen enkele uitspraak van het Hof met die strekking wordt aangevoerd.

---

54 Ook al kan niet worden uitgesloten dat sommige overwegingen met betrekking tot artikel 47 van het Handvest ook verduidelijkend kunnen zijn voor de uitlegging van artikel 19 VEU, en andersom (zie met name conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:2, punten 38 en 67).

---

55 En uiteraard mits het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk wordt verklaard.

---

56 Cursivering van mij.

---

57 Artikel 19, lid 2, VEU beschrijft de samenstelling van dit Hof en de status van de leden ervan, terwijl lid 3 de bevoegdheidsgebieden ervan definieert vanuit het oogpunt van de verschillende rechtsmiddelen die erbij kunnen worden ingediend.

---

58 Zie met name arrest van 19 juli 2016, H/Raad en Commissie (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punten 39 en 40) over afwijkingen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

---

59 Zie met name arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 100 en 101), en 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punten 49 en 50).

---

60 Zie met name conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punten 34, 116 en 121); arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 90 en 99), en 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 45), en beschikking van 24 januari 2017, Beul/Parlement en Raad (C-53/16 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:66, punten 18 en 19).

61 Zie arrest van 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 50). Zie ook arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 44).

62 Zie hierover punten 69 e.v. van deze conclusie.

63 Zie met name arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 102 e.v.).

64 De Commissie heeft in zijn schriftelijke noch in zijn mondelinge opmerkingen – subsidiair – een duidelijk standpunt ingenomen met betrekking tot de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

65 De Portugese regering benadrukt terecht dat het beginsel van een daadwerkelijke rechtsbescherming, dat beoogt het bestaan te waarborgen van een passende procedure voor elk subjectief recht of elk wettelijk beschermd belang om het in rechte te doen gelden, in een heel ander perspectief moet worden bezien dan het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter, dat de onpartijdigheid van de rechterlijke instantie waarborgt met het oog op buitengerechtelijke en onrechtmatige inmengingen in de gerechtelijke procedure.

66 In het opschrift van artikel 47 van het Handvest wordt onderscheid gemaakt tussen het „[r]echt op een doeltreffende voorziening in rechte”, waaraan de eerste alinea van dat artikel is gewijd, en het „[recht] op een onpartijdig gerecht”, dat het recht op een „onafhankelijk gerecht” impliceert, zoals de tweede alinea bepaalt. Zie in die zin ook arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 54 e.v.).

67 Verdrag dat op 4 november 1950 in Rome werd ondertekend (hierna: „EVRM”).

68 Hetzelfde onderscheid wordt overigens gemaakt in de Constitution (grondwet) van de Portugese Republiek: „De toegang tot het recht en tot daadwerkelijke rechtsbescherming” staat in artikel 20 ervan, terwijl de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is opgenomen in artikel 203 ervan (aangehaald in voetnoot 14 van deze conclusie).

69 Zie met name arrest EHRM van 26 oktober 2000 (Kudła tegen Polen, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, punten 150-156).

70 Zie punten 69 e.v. van deze conclusie.

---

71 Zie voor de concrete gevolgen van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter in het hoofdgeding ook punten 77 e.v. van deze conclusie.

---

72 Dat deze maatregelen slechts tijdelijk van aard waren (wet nr. 75/2014 was immers van kracht met ingang van oktober 2014, terwijl de salarisverlaging bij wet nr. 159-A/2015 per 1 oktober 2016 in zijn geheel is ingetrokken), zoals de Portugese regering aanvoert, lijkt mij evenwel niet doorslaggevend, aangezien een eventuele inbreuk op een algemeen beginsel van Unierecht, ook al is die tijdelijk van aard, van nature strijdig zou zijn met het Unierecht, hoewel de ernst van de inbreuk uiteraard minder zou zijn dan in geval van een permanente inbreuk.

---

73 Zie de lange lijst met personen, met inbegrip van met name zowel de zittende als de staande magistraten, in artikel 2, lid 9, onder a) („president van de Republiek”) tot en met onder t) („reservepersoneel, personeel met vervroegd pensioen of ter beschikking staand personeel [...]”), van wet nr. 75/2014, welk lid in punt 6 van deze conclusie is aangehaald.

---

74 Zie conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, punten 34 e.v.). Zie ook arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 54).

---

75 Te weten „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”.

---

76 Volgens de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17 e.v.), is „de eerste alinea [van artikel 47 van het Handvest] gebaseerd op artikel 13 van het EVRM” en „[correspondeert] de tweede alinea [ervan] met artikel 6, lid 1, van het EVRM” (zie „Toelichting ad artikel 47” eerste en derde alinea).

---

77 Het feit dat enkel naar artikel 47 van het Handvest moet worden verwezen indien op de aan de orde zijnde situatie Unierecht van toepassing is (zie arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak) staat niet in de weg aan de mogelijkheid om dat artikel in het licht van de rechtspraak van het EHRM uit te leggen. Zie met name arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punten 45 e.v.), alsook de voorbeelden uit de rechtspraak die vermeld worden door Lebrun, G., „De l’utilité de l’article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme,* 2016, nr. 106, in het bijzonder blz. 439-445.

---

78 Zie toelichtingen bij het Handvest „Toelichting ad artikel 47”, tweede en vierde alinea, alsook „Toelichting ad artikel 52”, waar „artikel 47, [tweede en derde alinea]” wordt aangehaald als een van de

„[a]rtikelen waarvan de inhoud dezelfde is als die van de daarmee corresponderende artikelen van het EVRM, maar waarvan de reikwijdte ruimer is”.

---

79 In zijn conclusie in de zaak Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, punt 37) benadrukt advocaat-generaal Wathelet dat „artikel 47 van het Handvest een ruimere materiële werkingssfeer [heeft]. Om te beginnen is deze bepaling van toepassing wanneer ‚door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden’ (ongeacht of deze wel of niet in het Handvest zijn opgenomen), terwijl voor de toepassing van artikel 13 EVRM schending is vereist van de ‚rechten en vrijheden die in [het EVRM] zijn vermeld’. Anderzijds beperkt artikel 6, lid 1, EVRM het recht op een eerlijk proces tot situaties waarin het gaat om het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of het bepalen van de gegrondheid van een strafvervolging. Een dergelijke beperking is niet te vinden in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest” (zie ook punten 61 e.v. van die conclusie).

---

80 In de toelichtingen bij het Handvest wordt in de „Toelichting ad artikel 52” verduidelijkt dat in lid 3 van artikel 52 „[d]e verwijzing naar het EVRM [...] zowel voor het Verdrag als voor de eraan gehechte protocollen [geldt]. De inhoud en reikwijdte van de gewaarborgde rechten worden niet alleen bepaald door de tekst van die instrumenten, maar ook door de jurisprudentie van het [EHRM] en door het Hof van Justitie van de Europese Unie. De laatste zin van [lid 3] strekt ertoe de Unie in staat te stellen ruimere bescherming te waarborgen. Het door het Handvest geboden beschermingsniveau mag in ieder geval nooit lager zijn dan het niveau dat door het EVRM wordt gewaarborgd.”

---

81 Ik wijs er ter verduidelijking op dat het recht op toegang tot een onafhankelijk gerecht in de zin van artikel 47 van het Handvest ook geldt voor bestuursrechtelijke gedingen, zoals in het hoofdgeding (zie met name Dutheil de la Rochère, J., „Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *Jurisclasseur Europe,* aflevering 160, 2010, punt 87). Zie voor gedingen met betrekking tot magistraten vanuit het oogpunt van artikel 6, lid 1, EVRM: arrest EHRM, van 23 juni 2016, Baka tegen Hongarije (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, punten 102 e.v.).

---

82 Zie over het „recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel” zoals bedoeld in artikel 13 EVRM met name arrest EHRM, van 26 oktober 2000 (Kudła tegen Polen, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, punt 157).

---

83 Zie de bewoordingen van de prejudiciële vraag en de opmerkingen van de ASJP, die naar voren brengt dat de besluiten over de bestreden kortingen zijn genomen en opgelegd door de uitvoerende en de wetgevende macht zonder dat men zich rekenschap heeft gegeven van het feit dat de bezoldiging van rechters bijdraagt aan hun functionele onafhankelijkheid. Daarentegen betwist zij niet dat de cliënten van verzoekster in het hoofdgeding daadwerkelijk van de voor hen in Portugal openstaande beroepsmogelijkheden gebruik hebben kunnen maken: de verwijzende rechter is immers de Supremo Tribunal Administrativo.

---

84 De voorwaarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die aan nationale gerechten worden gesteld, hangen zeker met elkaar samen en worden soms gezamenlijk onderzocht (zie met name arrest EHRM van 21 juni 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal, CE:ECHR:2016:0621JUD005539113,

punt 74). Niettemin blijven het verschillende begrippen, zodat ik mijn uiteenzetting – rekening houdend met omstandigheden van het hoofdgeding – beperk tot de eerste.

---

85 Onder meer worden de wijze waarop de leden van het gerecht worden benoemd, de duur van hun mandaat of hun onafzetbaarheid in aanmerking genomen (zie met name arrest EHRM van 18 juli 2013, Maktouf en Damjanović tegen Bosnië en Herzegovina, CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, punt 49).

---

86 Dit eerste aspect vereist dat elke rechter verschoond blijft van richtsnoeren of druk binnen de rechterlijke macht zelf, in het bijzonder van ambtgenoten aan wie hij administratief of hiërarchisch ondergeschikt is (zie met name arrest EHRM van 6 oktober 2011, Agrokompleks tegen Oekraïne, CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, punt 137).

---

87 Zie met name arrest EHRM van 18 juli 2013, Maktouf en Damjanović tegen Bosnië en Herzegovina (CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, punt 49).

---

88 Zie met name met betrekking tot de wetgevende macht, arrest EHRM van 3 september 2013, M.C. e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, punt 59), alsook met betrekking tot de uitvoerende macht, arrest EHRM van 21 juni 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal (CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, punten 70 en 75).

---

89 Zie met name arrest van 16 februari 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punten 37 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak).

---

90 Arrest EHRM van 26 april 2016, Zoubko e.a. tegen Oekraïne (CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, punten 67 en 68), over de vermeende inbreuk op artikel 1 van het aan het EVRM gehechte Aanvullend Protocol, dat luidt: „Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom."

---

91 Deze bepalingen zijn aangehaald in voetnoot 52 van deze conclusie.

---

92 Zie aanbeveling R(94)12 van het Comité van ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten inzake „de onafhankelijkheid, de bekwaamheid en de rol van rechters", vastgesteld op 13 oktober 1994, beginsel III, lid 1, onder b), alsook aanbeveling CM/Rec(2010)12, „Rechters: onafhankelijkheid, bekwaamheid en verantwoordelijkheid", vastgesteld door het Comité van ministers van de Raad van Europa op 17 november 2010, en de bijlage daarbij, punten 53-55.

---

93 Zie over dat laatste aspect ook advies nr. 1 (2001) van de adviesraad van Europese rechters (CCJE) ter attentie van het Comité van ministers van de Raad van Europa betreffende de regels voor de onafhankelijkheid en onafzetbaarheid van rechters, van 23 november 2001, punt 62.

---

94 Ook volgens het „Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges" van de Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad voor Europa (Commissie van Venetië), van 16 maart 2010 moet „[b]ij de vaststelling van de bezoldiging [...] rekening worden gehouden met de sociale omstandigheden in het land" (punt 46).

---

95 In dit verband wijst de Portugese regering erop dat de vaststelling van de bestreden maatregelen een fundamentele keuze van de bevoegde organen van de Portugese Staat was, gerechtvaardigd door de doelstelling om het buitensporige overheidstekort weg te werken en door de noodzaak voor die Staat om te voldoen aan de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de – uit hoofde van bepalingen van de Unie – genoten financiële bijstand.

---

96 Zie punt 68 en voetnoot 73 van deze conclusie.

---

97 Die regering heeft er op gewezen dat de bestreden maatregelen ten eerste tot doel hadden om, uiteindelijk, het algemeen belang van de gemeenschap te behartigen, zoals dat door de Portugese Staat als wetgever met inachtneming van de nationale grondwet is gedefinieerd, en ten tweede om de lasten die deze maatregelen met zich brengen en die gedragen worden door alle functionarissen van organen van de Staat, medewerkers van de publieke sector en overige overheidsdienaren, rechtvaardig en evenwichtig te verdelen.

Afdrukken
Taal van het document
: Bulgaars Spaans Tsjechisch Deens Duits Ests Grieks Engels Frans Italiaans Lets Litouws Hongaars M altees Nederlands Pools Portugees Roemeens Slowaaks Sloveens Fins Zweeds Kroatisch ECLI:EU:C:2017:395

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL

H. SAUGMANDSGAARD ØE

van 18 mei 2017 (1)

NLZaak C-64/16

Associação Sindical dos Juízes Portugueses

tegen

Tribunal de Contas

[verzoek van de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Onafhankelijkheid van de rechter – Nationale regeling die voorziet in verlaging van de salarissen in de publieke sector – Bezuinigingsmaatregelen”

I. Inleiding

1. Het verzoek van de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen de Associação Sindical dos Juízes Portugueses (vakbond van Portugese rechters; hierna: „ASJP”) en de Tribunal de Contas (rekenkamer, Portugal) over de verlaging van de salarissen van de leden van die rechterlijke instantie, die het gevolg was van een wet waarbij de salarissen in de publieke sector tijdelijk werden verlaagd teneinde de gevolgen van de economische crisis in Portugal terug te dringen.

2. De verwijzende rechter vraagt zich af of een dergelijke nationale regeling verenigbaar is met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter, zoals dat naar zijn mening voortvloeit uit zowel artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU(2) als artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)(3), en uit de rechtspraak van het Hof van Justitie.

3. Alvorens de redenen ten gronde uiteen te zetten waarom ik van mening ben dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, zal ik de in deze zaak aangevoerde grieven betreffende de niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing en de kennelijke onbevoegdheid van dit Hof onderzoeken.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. De belangrijkste in deze zaak vermelde Unierechtelijke handelingen die beoogden het buitensporige tekort van de Portugese Republiek terug te dringen en haar financiële bijstand te verlenen, zijn de volgende:

– besluit 2010/288/EU van de Raad van 2 december 2009 betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Portugal(4);

– verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme(5);

– akkoord betreffende een economisch en financieel aanpassingsprogramma, beter bekend als het „memorandum van overeenstemming", dat op 17 mei 2011 werd ondertekend door de Portugese regering, de Europese Commissie, het Internationaal Monetair Fonds (hierna: „IMF") en de Europese Centrale Bank (hierna: „ECB")(6);

– uitvoeringsbesluit 2011/344/EU van de Raad van 30 mei 2011 tot verlening van financiële bijstand van de Unie aan Portugal(7), gewijzigd – met name – bij uitvoeringsbesluit 2012/409/EU van de Raad van 10 juli 2012(8), en bij uitvoeringsbesluit 2014/234/EU van de Raad van 23 april 2014(9); en

– de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2013 strekkende tot beëindiging van de buitensporige overheidstekort in Portugal(10).

B. Portugees recht

1. Wet nr. 75/2014

5. Lei n° 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (wet nr. 75/2014 tot vaststelling van de regeling voor tijdelijke salarisverlagingen en van de voorwaarden voor intrekking ervan) van 12 september 2014(11) (hierna: „wet nr. 75/2014") heeft volgens artikel 1, lid 1, ervan tot doel de tijdelijke toepassing van het salarisverlagingsmechanisme in de publieke sector te bepalen en de beginselen vast te stellen die bij de intrekking ervan moeten worden nageleefd.

6. Artikel 2 van die wet, met als opschrift „Salarisverlaging", luidt als volgt:

„1 – Het totale bruto maandsalaris van de in lid 9 bedoelde personen wordt, wanneer dat meer dan 1 500 EUR bedraagt, ongeacht of deze personen op die datum hun functie uitoefenen dan wel, om welke reden dan ook, hun functie na die datum opnemen, verlaagd met:

a) 3,5 % van het totale bedrag van de salarissen die meer dan 1 500 EUR en minder dan 2 000 EUR bedragen;

b) 3,5 % van het bedrag van 2 000 EUR, vermeerderd met 16 % van de waarde van het totale salaris boven 2 000 EUR, zodat de algehele verlaging tussen 3,5 % en 10 % bedraagt voor salarissen gelijk aan of hoger dan 2 000 EUR en gelijk aan of lager dan 4 165 EUR;

c) 10 % van de totale waarde voor salarissen die meer dan 4 165 EUR bedragen.

[…]

9 – De onderhavige wet is van toepassing op de hieronder opgesomde ambtsdragers en personen:

a) de president van de Republiek;

b) de voorzitter van de Assembleia da República [parlement van de Republiek];

c) de eerste minister;

d) de leden van de Assembleia da República;

e) de leden van de regering;

f) de rechters van de Tribunal Constitucional [grondwettelijk hof], de Tribunal de Contas [rekenkamer] en de procureur-generaal van de Republiek, zittende en staande magistraten van gerechten, rechters en magistraten van bestuursrechtbanken, fiscale rechtbanken en kantongerechten;

g) de vertegenwoordigers van de Republiek bij de autonome regio's;

h) de leden van de assembleias legislativas das regiões autónomas [parlementen van de autonome regio's];

i) de leden van de regionale regeringen;

j) de lokale gekozenen;

k) de leden van andere grondwettelijke organen die niet in de voorgaande alinea's zijn vermeld en leden van bestuursorganen van zelfstandige bestuurlijke instanties, in het bijzonder van die welke hun functies uitoefenen in samenwerking met de Assembleia da República;

l) de leden en werknemers van kabinetten, administratieve instanties en ondersteunende diensten van in de voorgaande alinea's vermelde ambtsdragers en organen, van de voorzitter en vicevoorzitter van de hoge raad voor de magistratuur, van de voorzitter en vicevoorzitter van de hoge raad voor de bestuurs- en fiscale rechtbanken, van de voorzitter van de Supremo Tribunal de Justiça [hooggerechtshof], van de voorzitter en de magistraten van de Tribunal Constitucional [grondwettelijk hof], van de voorzitter van de Supremo Tribunal Administrativo, van de voorzitter van de Tribunal de Contas [rekenkamer], van de Provedor de Justiça [ombudsman] en van de procureur-generaal van de Republiek;

m) de militairen van de Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR) [strijdkrachten en de nationale republikeinse garde], met inbegrip van de militaire rechters en de adviseurs van het Openbaar Ministerie, alsook van andere militaire strijdkrachten;

n) het leidinggevend personeel van de diensten van de staf van de president en van de Assembleia da República, van andere ondersteunende diensten van grondwettelijke organen, van de overige diensten en organen van de centrale, regionale of plaatselijke overheidsadministratie, en personeel dat tegen vergoeding hiermee vergelijkbare functies uitoefent;

o) de managers in overheidsdienst of daarmee gelijkgestelden, leden van uitvoerende, beraadslagende, raadgevende of controlerende organen of andere statutaire organen van openbare instellingen die onder de algemene of een bijzondere regeling vallen, van publiekrechtelijke rechtspersonen waarvan de onafhankelijkheid voortvloeit uit het feit dat zij actief zijn op het gebied van regelgeving, toezicht of controle, van openbare bedrijven waarvan het aandelenkapitaal volledig of grotendeels in handen van de overheid is, van overheidsbedrijven waarvan de exploitatie aan een derde onderneming is gegund, van

instellingen uit de regionale en gemeentelijke bedrijfssector, van openbare stichtingen en van andere openbare instellingen;

p) de werknemers die openbare ambten bekleden in de staf van de president en van de Assembleia da República of in andere grondwettelijke organen, alsook zij die openbare ambten bekleden in welke publiekrechtelijke arbeidsverhouding dan ook, met inbegrip van werknemers wier rechtspositie opnieuw wordt ingedeeld of die met buitengewoon verlof zijn;

q) de werknemers van openbare instellingen die onder een bijzondere regeling vallen en van publiekrechtelijke rechtspersonen waarvan de onafhankelijkheid voortvloeit uit het feit dat zij actief zijn op het gebied van regelgeving, toezicht of controle met inbegrip van [de werknemers] van onafhankelijke regulerende instanties;

r) de werknemers van openbare bedrijven waarvan het aandelenkapitaal volledig of grotendeels in handen van de overheid is, van overheidsbedrijven en instellingen uit de regionale en plaatselijke bedrijfssector;

s) de werknemers en leidinggevenden van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke openbare stichtingen en van openbare instellingen die niet onder de voorgaande alinea's vallen;

t) het reservepersoneel, personeel met vervroegd pensioen of ter beschikking staand personeel dat niet in actieve dienst is, en dat in aanmerking komt voor geldelijke prestaties die gekoppeld zijn aan het salaris van het personeel in actieve dienst.

[...]

15 – De in dit artikel vervatte regeling is dwingend en heeft voorrang boven andersluidende bepalingen, ook al zijn het bijzondere bepalingen of uitzonderingsbepalingen, alsook boven instrumenten van collectieve arbeidsreglementering en arbeidsovereenkomsten, die deze regeling niet opzij kunnen zetten of er wijzigingen in kunnen aanbrengen.

[...]."

2. Wet nr. 159-A/2015

7. Lei n° 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (wet nr. 159-A/2015, houdende intrekking van de salarisverlaging in de publieke sector) van 30 december 2015(12) (hierna: „wet nr. 159-A/2015") heeft met ingang van 1 januari 2016 de kortingsmaatregelen van wet nr. 75/2014 stapsgewijs ingetrokken.

8. Artikel 2 van die wet bepaalt dat „[d]e salarisverlaging van wet nr. 75[/2014] [...] in de loop van 2016 gefaseerd in driemaandelijkse stappen als volgt [zal] worden ingetrokken:

a) intrekking van 40 % voor de vanaf 1 januari 2016 uitbetaalde salarissen;

b) intrekking van 60 % voor de vanaf 1 april 2016 uitbetaalde salarissen;

c) intrekking van 80 % voor de vanaf 1 juli 2016 uitbetaalde salarissen;

d) volledige intrekking van de verlaging van de vanaf 1 oktober 2016 uitbetaalde salarissen."

III. Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

9. Het door de ASJP namens een aantal van haar leden, rechters van de Tribunal de Contas (rekenkamer), ingestelde bijzondere administratieve beroep strekt tot nietigverklaring van de

bestuursrechtelijke besluiten die zijn genomen op grond van artikel 2 van wet nr. 75/2014, waarbij een tijdelijke salarisverlaging is ingevoerd voor de in dat artikel opgesomde personen die werkzaam zijn in de Portugese publieke sector waaronder de magistraten(13). De door die vereniging vertegenwoordigde rechters verzoeken bovendien om restitutie van de met ingang van oktober 2014 op hun salaris gekorte bedragen, vermeerderd met wettelijke vertragingsrente, alsook om een verklaring voor recht dat zij recht hebben op uitbetaling van hun salaris zonder die korting.

10. Tot staving van dit beroep stelt de ASJP dat de bestreden maatregelen tot salarisverlaging inbreuk maken op het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechter", dat is opgenomen in artikel 203 van de Portugese grondwet(14) en vastgelegd in zowel artikel 19, lid 1, VEU als artikel 47 van het Handvest.

11. De Supremo Tribunal Administrativo verklaart in zijn verwijzingsbeslissing dat, aangezien de maatregelen ter beperking van de uitgaven, geconcretiseerd in de salarisverlaging die in het hoofdgeding aan de orde is, zijn genomen in de context van het terugdringen van het buitensporige tekort in Portugal – gereglementeerd en gecontroleerd door de instellingen van de Europese Unie – gevolgd door financiële bijstand – toegekend en geregeld door rechtshandelingen van de Unie, er weinig twijfel over kan bestaan dat die maatregelen binnen het bestek van het Unierecht zijn genomen of op zijn minst een Europese oorsprong hebben.

12. Vervolgens wijst hij erop dat de discretionaire bevoegdheid waarover de Portugese Staat in samenspraak met de instellingen van de Unie beschikt bij de concretisering van zijn voornemens voor het begrotingsbeleid, hem evenwel niet vrijstelt van de ingevolge artikel 51, lid 1, van het Handvest op hem rustende verplichting tot naleving van de algemene beginselen van Unierecht, waaronder dat van de onafhankelijkheid van de rechter.

13. In dit verband merkt hij op dat de daadwerkelijke bescherming van de uit de rechtsorde van de Unie voorvloeiende rechten krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in eerste instantie door de nationale rechterlijke instanties wordt verzekerd, en dat de burgers van de Unie krachtens artikel 47 van het Handvest er recht op hebben dat deze rechters onafhankelijk en onpartijdig zijn. Volgens de verwijzende rechter wijst alles erop dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties ook wordt gewaarborgd door garanties met betrekking tot de rechtspositie van hun leden, in het bijzonder wat de arbeidsvoorwaarden betreft, om welke reden de eenzijdige, doorlopende korting van het salaris van de cliënten van verzoekster in het hoofdgeding wordt betwist.

14. Bijgevolg heeft de Supremo Tribunal Administrativo bij beslissing van 7 januari 2016, ingekomen bij het Hof op 5 februari 2016, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en de volgende prejudiciële vraag te stellen:

> „Moet, gelet op het dwingende vereiste van wegwerking van het buitensporige begrotingstekort en de in bepalingen [van Unierecht] geregelde financiële bijstand, het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter – zoals dit voortvloeit uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het [Handvest] en de rechtspraak van het Hof van Justitie – aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de maatregelen tot salarisverlaging waaraan de magistraten in Portugal zijn onderworpen, op grond dat zij door andere machten/organen van het openbaar gezag eenzijdig en doorlopend zijn opgelegd, zoals dit blijkt uit artikel 2 van wet nr. 75[/2014]?"

15. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de ASJP, de Portugese regering en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 13 februari 2017 waren vertegenwoordigers van de Portugese regering en de Europese Commissie aanwezig.

IV. Analyse

16. Alvorens ten gronde in te gaan op de prejudiciële verwijzing, vestig ik de aandacht op het feit dat in deze zaak twee excepties zijn aangevoerd: een exceptie van niet-ontvankelijkheid van deze verwijzing en een exceptie van onbevoegdheid van het Hof. Wat de volgorde van behandeling van beide excepties betreft,

merk ik op dat de bevoegdheid van het Hof in beginsel als eerste moet worden onderzocht. Niettemin lijkt het me in deze conclusie gepast om eerst de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing te behandelen, aangezien die in casu minder ingewikkelde vragen opwerpt dan het onderzoek van de bevoegdheid van het Hof, en aangezien dat onderzoek meer verband houdt met de bepalingen waarvan om uitlegging wordt verzocht, dus met de analyse ten gronde, die er direct op volgt.

A. Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

17. De Portugese regering en de Commissie hebben twee soorten grieven aangevoerd die de ontvankelijkheid van deze prejudiciële verwijzing kunnen aantasten. De eerste heeft betrekking op de onnauwkeurige motivering van de verwijzingsbeslissing, de tweede op het feit dat de in het hoofdgeding bestreden nationale maatregelen op het tijdstip dat de zaak bij het Hof aanhangig werd gemaakt, reeds waren ingetrokken.

1. Aangevoerde leemten in de verwijzingsbeslissing

18. In haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen betoogt de Commissie allereerst dat de verwijzingsbeslissing gebrekkig is, met name aangezien zij noch duidelijk vermeldt welke rechtspraak van het Hof relevant is voor de uitlegging van de in de prejudiciële vraag bedoelde Unierechtelijke bepalingen, noch de redenen waarom zij die bepalingen heeft gekozen(15), en dat hieruit volgt dat het Hof zich onbevoegd moet verklaren om deze vraag te beantwoorden.

19. Ik ben evenwel van mening dat de aldus aangevoerde grieven jegens de inhoud van de verwijzingsbeslissing eerder de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing kunnen aantasten dan de bevoegdheid van het Hof.(16)

20. Inderdaad is van wezenlijk belang, zoals de Commissie benadrukt, dat de verwijzende rechter zijn verzoek helder en nauwkeurig formuleert, aangezien dit document de enige grondslag voor de procedure bij het Hof vormt, zowel voor het Hof zelf als voor de deelnemers aan de procedure.(17) De inhoudelijke eisen waaraan het verzoek om een prejudiciële beslissing moet voldoen staan expliciet vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, van welk artikel de verwijzende rechter in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking wordt geacht op de hoogte te zijn en welk artikel hij nauwgezet moet naleven. Het is met name noodzakelijk dat de nationale rechters in de verwijzingsbeslissing zelf het juridisch kader van het hoofdgeding uiteenzetten en dat zij niet alleen duidelijk maken om welke redenen zij de Unierechtelijke bepalingen hebben gekozen waarvan om uitlegging wordt verzocht maar ook wat het verband is tussen die bepalingen en de op dit geding toepasselijke nationale wettelijke regeling.(18)

21. In de onderhavige zaak is de motivering van de verwijzingsbeslissing met name vanuit twee belangrijke invalshoeken bijzonder kort, zodat men zich mag afvragen of het verzoek om een prejudiciële beslissing dat het bevat, wel ontvankelijk is.

22. Wat ten eerste het verband betreft tussen de bestreden nationale maatregelen en de bepalingen waarvan de prejudiciële vraag om uitlegging verzoekt – te weten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest – is de verwijzende rechter niet erg duidelijk, aangezien hij alleen maar erop wijst dat volgens hem uit die bepalingen een algemeen beginsel van onafhankelijkheid van de rechter voortvloeit, waarop de bedoelde maatregelen mogelijk inbreuk hebben gemaakt(19), zonder dat hij dit nader preciseert.

23. Ten tweede heeft de prejudiciële vraag de „rechtspraak van het Hof van Justitie" op het oog waaruit dit beginsel van onafhankelijkheid van de rechter eveneens zou voortvloeien, maar wordt in de motivering van de verwijzingsbeslissing geen enkele uitspraak van dit Hof met die strekking aangevoerd. De verwijzende rechter beroept zich alleen op het bestaan van „vele [...] arresten" van het Hof met betrekking tot het begrip „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU waarin de onafhankelijkheid van het orgaan dat om een prejudiciële beslissing had verzocht in aanmerking werd genomen, zonder evenwel ook

maar een van die – volgens hem relevante – arresten te noemen. Bij gebrek aan adequate informatie behoeft er mijns inziens geen uitspraak te worden gedaan over dit aspect van de aan het Hof voorgelegde vraag.

24. Ondanks de hierboven aan de orde gestelde leemten in de verwijzingsbeslissing lijkt mij, gelet op alle in die beslissing en tijdens de gedachtewisseling verkregen informatie, dat het Hof niettemin voldoende is geïnformeerd om een uitspraak te kunnen doen over de mogelijke uitlegging van artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest, en derhalve om een bruikbaar antwoord te kunnen geven op de gestelde vraag.(20)

2. Intrekking van de bestreden regeling vóór de aanhangigmaking bij het Hof

25. De Portugese regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen betoogd dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is omdat het ten tijde van de aanhangigmaking bij het Hof zonder voorwerp is geraakt vanwege wijzigingen in de Portugese nationale wetgeving die in de loop van 2016 gefaseerd hebben geleid tot het volledige herstel van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde salarisrechten. Die regering heeft daaruit afgeleid dat het Hof de aan hem gestelde vraag niet meer behoeft te beantwoorden aangezien deze hypothetisch is geworden.(21)

26. Ter terechtzitting heeft deze regering bevestigd dat de salarisverlaging in de publieke sector die voortvloeide uit wet nr. 75/2014 bij wet nr. 159-A/2015 stapsgewijs tussen 1 januari en 1 oktober 2016(22) in zijn geheel – maar zonder terugwerkende kracht – is ingetrokken. Hieruit volgt dat het verlies dat de personen die door verzoekster in het hoofdgeding worden vertegenwoordigd stellen te hebben geleden als gevolg van de salarisverlaging met ingang van oktober 2014, heeft voortgeduurd in het verleden en tot 1 oktober 2016, op welke datum de salarissen van alle mensen werkzaam in de publieke sector op wie die korting van toepassing was geweest, weer op het oude niveau waren teruggebracht.

27. De Portugese regering heeft evenwel betoogd dat de prejudiciële vraag betrekking had op de vermeende inbreuk op de onafhankelijkheid van de rechter, die wet nr. 75/2014 zou hebben teweeggebracht, welk eventueel probleem ten tijde van de aanhangigmaking bij het Hof op 5 februari 2016 reeds was opgelost door de afschaffing van de gevolgen van die wet bij wet nr. 159-A/2015, die is vastgesteld op 30 december 2015 en in werking is getreden per 1 januari 2016. Zij heeft hieraan toegevoegd dat de door de ASJP aangevoerde gevolgen die wet nr. 75/2014 voorafgaand aan de intrekking ervan had, uitsluitend vermogensrechtelijk van aard waren, en dat die problematiek volgens haar geen deel uitmaakte van het voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

28. In dit verband herinner ik eraan dat er een vermoeden van relevantie rust op de vragen inzake de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en voorts wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.(23)

29. Volgens vaste rechtspraak blijkt zowel uit de bewoordingen als uit de opzet van artikel 267 VWEU dat de prejudiciële procedure vooronderstelt dat daadwerkelijk een geding bij de nationale rechterlijke instantie aanhangig is, in het kader waarvan zij uitspraak moet doen waarbij de prejudiciële beslissing in aanmerking wordt genomen.(24) Wanneer het hoofdgeding ten tijde van de aanhangigmaking door de verwijzende rechter van de zaak bij het Hof reeds zonder voorwerp was geraakt, heeft het Hof het verzoek om een prejudiciële beslissing bijgevolg niet-ontvankelijk verklaard(25), terwijl de verklaring om de zaak zonder beslissing af te doen in beginsel is voorbehouden voor gevallen waarin het relevante incident of voorval zich in de loop van de procedure bij het Hof heeft voorgedaan(26).

30. In het bijzonder doet het Hof geen uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing indien de nationale bepalingen die aanvankelijk van toepassing waren op het hoofdgeding, zijn ingetrokken of niet

langer gelden vanwege de ongrondwettigheid ervan.(27) Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat de omstandigheid dat een wijziging van de betrokken nationale regelgeving ophanden was, niet van invloed is op de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing indien uit de informatie in het verzoek blijkt dat een antwoord van het Hof op de gestelde vragen bepalend is voor de uitkomst van het hoofdgeding.(28)

31. In deze zaak ben ik van mening dat uit de aan het Hof voorgelegde gegevens niet duidelijk blijkt dat de verzochte uitlegging van Unierecht geen verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding of dat het aan de orde gestelde probleem hypothetisch van aard is.

32. Anders dan de Portugese regering betoogt, betreft het bij de verwijzende rechter aanhangige geding namelijk niet de onafhankelijkheid van de rechter als zodanig, aangezien het beginsel van die onafhankelijkheid enkel als middel is aangevoerd tot staving van het verzoek tot nietigverklaring van de vermeend onrechtmatige bestuursrechtelijke besluiten op grond waarvan de salarissen van de door de ASJP vertegenwoordigde personen zijn verlaagd, en tot restitutie van de bedragen die ten onrechte op hun salaris zijn ingehouden krachtens wet nr. 75/2014.

33. Aangezien wet nr. 159-A/2015, die wet nr. 75/2014 heeft gewijzigd, op de datum waarop het verzoek om een prejudiciële beslissing werd ingediend(29) de bestreden salariskortingen noch voor het verleden noch per direct in zijn geheel ongedaan had gemaakt, lijkt het bovendien erop dat per die datum nog steeds sprake is van een verplichting voor de verwijzende rechter – die het mogelijk acht dat de betrokken nationale regeling inbreuk maakte op het Unierecht – om uitspraak te doen over het voorwerp van het beroep, en bijgevolg van een noodzaak voor het Hof om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

34. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat dit verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

B. Bevoegdheid van het Hof

35. Verzoekster in het hoofdgeding voert tot staving van haar beroep in het hoofdgeding de onrechtmatigheid aan van de bestreden bestuursrechtelijke besluiten, op grond dat de nationale regeling waarvan zij uitvoeringsmaatregelen zijn, te weten wet nr. 75/2014, niet strookt met het Unierecht, aangezien deze inbreuk maakt op het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechter" zoals dat volgens die partij voortvloeit uit zowel artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als artikel 47 van het Handvest. De verwijzende rechter neemt deze gezamenlijke benadering van beide bepalingen niet alleen over in de bewoordingen van de prejudiciële vraag, maar ook in de motivering daarvan.

36. Voor een uitspraak over de excepties van onbevoegdheid die de Portugese regering en de Commissie hebben aangevoerd, is mijns inziens een autonome analyse van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU nodig, los van die van artikel 47 van het Handvest, aangezien de criteria voor de toepasbaarheid van die bepalingen en dus voor de vraag of het Hof bevoegd is tot uitlegging ervan, mijns inziens verschillen.

1. Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

37. In hun schriftelijke en mondelinge opmerkingen hebben de Portugese regering en de Commissie niet expliciet de redenen genoemd waarom het Hof naar hun mening niet bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen over de afzonderlijke uitlegging van artikel 19 VEU. Zij hebben namelijk in een lang betoog bepleit dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling geen maatregel is waarmee het recht van de Unie ten uitvoer wordt gebracht in de zin van artikel 51 van het Handvest, waaruit volgens hen volgt dat er geen reden is om artikel 47 van het Handvest uit te leggen, en het komt me voor dat zij voor artikel 19 VEU een vergelijkbare redenering hebben voorgesteld.(30)

38. Ik ben evenwel van mening dat een extensieve uitlegging – of zelfs een uitlegging naar analogie – in dit verband niet mogelijk is, gelet op de specifieke bewoordingen van artikel 19 VEU die verschillen van die van artikel 51, lid 1, van het Handvest, op welke bepaling ik later zal terugkomen(31), maar waarvan ik nu al

onder de aandacht breng dat zij het toepassingsgebied van het Handvest beperkt tot maatregelen van de lidstaten waarmee Unierechtelijke bepalingen ten uitvoer worden gebracht.

39. Zonder vooruit te lopen op de analyse ten gronde, waarin de inhoud en de draagwijdte van artikel 19 VEU(32) nader zullen worden bepaald, dient thans te worden vastgesteld of het Hof in casu de bevoegdheid heeft tot uitlegging van dit artikel vanwege de mogelijke toepasbaarheid – in een context als die in het hoofdgeding – van de bepalingen ervan en in het bijzonder van lid 1, tweede alinea, ervan, waar de prejudiciële vraag op doelt.

40. Krachtens die tweede alinea „[voorzien] [d]e lidstaten [...] in de nodige rechtsmiddelen *om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren*"(33). Dat laatste zinsdeel, dat kenmerkend is voor deze bepaling, is mijn inziens doorslaggevend voor de beoordeling of het Hof in deze zaak bevoegd is tot de uitlegging ervan.

41. Die daadwerkelijke rechtsbescherming met toegang tot adequate rechtsmiddelen waarop de justitiabelen op grond van deze alinea een beroep moeten kunnen doen, wordt mijns inziens van de lidstaten verlangd wanneer de nationale rechterlijke instanties hun rechtsprekende activiteit uitoefenen in het kader van gebieden die onder het recht van de Unie vallen, dus als Europese rechters. Ik ben van mening dat dit het geval kan zijn voor rechters die te maken hebben met de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, aangezien zij voor de taak kunnen komen te staan om geschillen te beslechten waarop het Unierecht van toepassing is, en waarvoor de mogelijkheid om gebruik te maken van dergelijke rechtsmiddelen moet worden gewaarborgd.

42. Deze vaststelling volstaat mijns inziens voor het oordeel dat het Hof in deze zaak bevoegd is artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU uit te leggen. Nu moet die bevoegdheid nog worden aangetoond voor de uitlegging van artikel 47 van het Handvest, waar om is verzocht, aangezien de criteria voor de toepassing van dit middel niet op dezelfde wijze zijn geformuleerd als die voor de toepassing van artikel 19 VEU, zelfs al kunnen die verschillende criteria tot hetzelfde resultaat leiden.

2. Artikel 47 van het Handvest

43. Volgens vaste rechtspraak kunnen de binnen de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten, waaronder het „[r]echt op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht", dat is vastgelegd in artikel 47 van het Handvest, toepassing vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten.(34) Zo bepaalt artikel 51, lid 1, van het Handvest dat de bepalingen van het Handvest aan de lidstaten zijn gericht uitsluitend „wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen", overeenkomstig de rechtspraak van het Hof over dit begrip.(35) Artikel 6, lid 1, VEU dat een bindend karakter toekent aan het Handvest, bepaalt net als artikel 51, lid 2, van het Handvest dat de bepalingen van het Handvest geenszins een verruiming inhouden van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen. Wanneer een juridische situatie niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is het Hof bijgevolg niet bevoegd daar kennis van te nemen en kunnen de eventueel ingeroepen bepalingen van het Handvest op zichzelf geen grondslag vormen voor die bevoegdheid.(36)

44. In de onderhavige zaak betoogt zowel de Portugese regering als de Commissie dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden op basis waarvan zou kunnen worden geconcludeerd dat bij de vaststelling en de uitvoering door de Portugese Republiek van de maatregelen krachtens artikel 2 van wet nr. 75/2014 het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht in de zin van artikel 51 van het Handvest, en dat het Hof derhalve kennelijk onbevoegd is tot uitlegging van artikel 47 van het Handvest.

45. Ik herinner eraan dat het Hof zich kennelijk onbevoegd heeft verklaard om ten gronde te antwoorden op eerdere – eveneens door Portugese rechterlijke instanties ingediende – verzoeken om een prejudiciële beslissing, op grond dat de verwijzingsbeslissing geen concrete informatie bevatte op grond waarvan kon worden aangenomen dat de in die zaken betrokken nationale maatregelen, die vergelijkbaar zijn met die in het hoofdgeding(37), beoogden het Unierecht ten uitvoer te brengen in de zin van voornoemd artikel 51(38). Anders dan in die zaken lijkt evenwel in dit geval geen sprake van een *kennelijke* onbevoegdheid, aangezien

de verwijzende rechter – weliswaar beknopte – explicietere aanwijzingen heeft verstrekt die erop duiden dat in casu sprake is van het ten uitvoer brengen van het Unierecht.

46. De verwijzende rechter zet namelijk uiteen dat de maatregelen tot salarisverlaging, zoals bedoeld in artikel 2 van wet nr. 75/2014 gerechtvaardigd zijn uit hoofde van dwingende redenen van begrotingsconsolidatie; vervolgens somt hij een reeks handelingen van Unierecht op betreffende het buitensporige overheidstekort van de Portugese Staat en de financiële bijstand die aan die lidstaat is verleend.(39) Dat neemt niet weg dat het niet eenvoudig is de redenen te benoemen waarom die rechter van mening is dat er een direct verband bestaat tussen de betrokken maatregelen in het hoofdgeding en deze of gene bepaling van Unierecht, want hierover weidt hij niet uit.(40)

47. Zo verduidelijkt de verwijzende rechter niet binnen welk juridisch kader – wat betreft de op dat moment geldende Unierechtelijke bepalingen – de bestreden nationale maatregelen zijn vastgesteld. Hij maakt met name geen duidelijk onderscheid, zoals de Portugese regering ter terechtzitting heeft benadrukt, tussen enerzijds het stadium waarin de Portugese Staat gebonden was aan Unierechtelijke regels met betrekking tot het terugdringen van een buitensporig tekort, en anderzijds het stadium waarin de regeling met de verplichtingen voortvloeiend uit de verlening van financiële bijstand door de Unie van toepassing was.

48. Zoals advocaat-generaal Bot in een andere zaak over bezuinigingsmaatregelen door een lidstaat in de context van jegens de Europese Gemeenschap aangegane verplichtingen naar voren heeft gebracht, dienen – om vast te stellen of de bepalingen van het Handvest vanuit het oogpunt van artikel 51 ervan van toepassing zijn(41) – niet alleen de bewoordingen van de bedoelde nationale bepalingen in aanmerking te worden genomen maar ook de inhoud van de Unierechtelijke handelingen waarin die verplichtingen zijn opgenomen. In dit verband heeft hij er, mijns inziens terecht, tevens op gewezen dat hierbij van weinig belang is dat die handelingen de betrokken lidstaat speelruimte bieden ten aanzien van de maatregelen waarmee de nakoming van voornoemde verplichtingen het best kan worden verzekerd, aangezien de relevante bepalingen betrekking hebben op doelstellingen die – anders dan loutere aanbevelingen die de Raad op basis van artikel 126 VWEU richt tot lidstaten waarvan het overheidstekort buitensporig wordt geacht – voldoende gedetailleerd en precies zijn om een specifieke Unierechtelijke regeling ter zake te kunnen vormen.(42)

49. In deze zaak baseert de verwijzende rechter zich niet op de bewoordingen van wet nr. 75/2014 om het verband tussen die wet en het Unierecht te karakteriseren. Die wet verwijst inderdaad nergens naar een handeling van Unierecht, in tegenstelling tot de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat tot de vaststelling ervan leidde, waarin het verband met begrotingsverplichtingen die voortvloeien uit het Unierecht wordt aangetoond.(43)

50. De verwijzende rechter baseert zich, net als de ASJP, daarentegen met name op het akkoord betreffende een economisch en financieel aanpassingsprogramma dat de Portugese Staat in mei 2011 heeft gesloten(44) en in de laatste plaats op uitvoeringsbesluit 2012/409 van de Raad van 10 juli 2012 tot verlening van financiële bijstand van de Unie aan Portugal, alsook op de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2013 strekkende tot beëindiging van het buitensporige overheidstekort in Portugal.

51. Dienaangaande herinner ik eraan dat aanbevelingen van instellingen van de Unie uit de aard der zaak – in tegenstelling tot besluiten – geen verbindende handelingen zijn.(45) Bovendien ben ik het met de Portugese regering(46) en de Commissie eens dat voornoemde aanbeveling, die in het bijzonder op artikel 126, lid 7, VWEU is gebaseerd, niet voldoende concrete en precieze doelen bevat om ervan te mogen uitgaan dat de Portugese Staat uit hoofde van die aanbeveling eisen van het Unierecht ten uitvoer zou hebben gebracht in de zin van artikel 51 van het Handvest.

52. Wat het door de verwijzende rechter vermelde uitvoeringsbesluit 2012/409 betreft, wijs ik erop dat dit is vervangen bij uitvoeringsbesluit 2014/234 van de Raad van 23 april 2014, dat derhalve ratione temporis van toepassing was op het moment dat de bestreden maatregelen werden genomen op grond van wet nr. 75/2014, die is vastgesteld op 12 september 2014. Artikel 1 van laatstgenoemd besluit heeft uitvoeringsbesluit 2011/344 gewijzigd, dat aanvankelijk de voorwaarden voor de verstrekking van financiële

bijstand door de Unie aan de Portugese Republiek had bepaald in het verlengde van verordening nr. 407/2010.(47) Uit lid 2 van voornoemd artikel blijkt dat de Portugese Staat „[i]n lijn met de bepalingen van het memorandum van overeenstemming" in de loop van 2014 specifieke maatregelen moest nemen en niet alleen algemene(48), die in het kader van „de consolidatiestrategie voor 2015" met name inhielden dat „de regering [...] in 2014 een enkelvoudige, in 2015 in te voeren salarisschaal [uitwerkte] die op de rationalisering van en samenhang in het beloningsbeleid voor alle loopbanen in de publieke sector is gericht".(49) De beoordelingsvrijheid waarover die lidstaat zeker beschikte bij de uitoefening van zijn begrotingsbevoegdheden om vast te stellen welke precieze economische, corrigerende maatregelen hij het meest geschikt achtte voor het bereiken van de aldus voorgeschreven doelen, doet niets af aan deze analyse.(50)

53. Ook al kan er sprake zijn van serieuze twijfels vanwege het feit dat de verwijzingsbeslissing over dit onderwerp niet erg duidelijk is, toch neig ik naar het standpunt dat door de vaststelling van maatregelen tot salarisvermindering in de publieke sector krachtens artikel 2 van wet nr. 75/2014, die in het hoofdgeding aan de orde is, bepalingen van het Unierecht ten uitvoer worden gebracht in de zin van artikel 51 van het Handvest, en dat het Hof bijgevolg bevoegd is om het verzoek om een prejudiciële beslissing ook te beantwoorden voor zover het betrekking heeft op artikel 47 van het Handvest.

C. Ten gronde

1. Voorwerp van de prejudiciële vraag

54. De ASJP stelt ter ondersteuning van haar vorderingen dat de rechtspositie van zittende magistraten niet mag worden verward met de rechtspositieregeling voor overheidsfunctionarissen in het algemeen, die zich in een onzekerder situatie bevinden. Met een beroep op onder meer(51) het Europees handvest inzake het statuut voor rechters(52) dat onder auspiciën van de Raad van Europa is vastgesteld, stelt zij dat de bestendigheid van de bezoldiging van zittende magistraten en de vaststelling daarvan op een zodanig niveau dat zij bestand zijn tegen pogingen van buitenaf om hun beslissingen te beïnvloeden, de naleving van met name de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid – waarborgen voor de rechterlijke activiteit – mogelijk maken. Zij betoogt dat het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter, in het bijzonder op financieel vlak, dat voortvloeit uit artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest, zich verzet tegen besluiten tot salarisvermindering, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, die eenzijdig door de uitvoerende en de wetgevende macht van een lidstaat worden vastgesteld.

55. In diezelfde lijn wordt het Hof in de verwijzingsbeslissing in wezen verzocht om vast te stellen of er een algemeen Unierechtelijk beginsel bestaat op grond waarvan de autoriteiten van de lidstaten zijn gehouden tot eerbiediging van de onafhankelijkheid van de nationale rechters en – wat de omstandigheden van het hoofdgeding betreft – meer in het bijzonder tot het ongemoeid laten van hun salaris op een niveau dat voldoende is voor een vrije uitoefening van hun functies.

56. De verwijzende rechter meent dat een dergelijk beginsel en zulke gevolgen voortvloeien uit zowel artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als artikel 47 van het Handvest(53), welke bepalingen het Hof mijns inziens afzonderlijk(54) zal moeten uitleggen, indien het zich tot uitlegging daarvan bevoegd acht(55). Net als de Portugese regering en de Commissie deel ik om de hieronder uiteengezette redenen niet het standpunt ten gronde van de verwijzende rechter.

2. Uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

57. Tot staving van hun stelling dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU een algemeen Unierechtelijk beginsel uitdrukt dat de onafhankelijkheid van de rechter bekrachtigt en dat zich verzet tegen de in het hoofdgeding betrokken nationale maatregelen, voeren de verwijzende rechter en de ASJP aan dat de rechters die in de lidstaten zetelen, vanuit functioneel oogpunt ook Europese rechters zijn, aangezien zij met name krachtens deze bepaling in eerste instantie de daadwerkelijke bescherming van de uit de rechtsorde van de Unie voorvloeiende rechten verzekeren.

58. Weliswaar bepaalt artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU dat „[d]e lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om *daadwerkelijke rechtsbescherming* op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”(56) en dragen de magistraten van de hiermee belaste nationale rechterlijke instanties bij aan die rechtsbescherming, maar dit neemt niet weg dat de uitlegging van de bewoordingen van deze bepaling vereist dat deze wordt onderzocht in de context ervan.

59. Wat die context betreft, wijs ik erop dat artikel 19 VEU in titel III, met als opschrift „Bepalingen betreffende de instellingen”, van dat Verdrag staat, waarin een aantal algemene regels worden vastgesteld ten aanzien van de randvoorwaarden waarbinnen de verschillende instellingen van de Europese Unie – en in het bijzonder het in voornoemd artikel 19 bedoelde Hof van Justitie van de Europese Unie – de hun toebedeelde bevoegdheden uitoefenen.

60. Bovendien lijkt mij in het licht van het bepaalde in de leden 1 tot en met 3 van artikel 19 VEU dat voornoemd begrip „daadwerkelijke rechtsbescherming” in nauw verband met de uitoefening van de taken door het Hof van Justitie van de Europese Unie is ontwikkeld: de eerste drie leden zijn aan de samenstelling en bevoegdheden ervan gewijd. In het bijzonder kent lid 1, eerste alinea, deze instelling, die uit zowel het Hof van Justitie als het Gerecht bestaat, de opdracht toe de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren(57), waarbij zij aangetekend dat op de in deze alinea vastgelegde „regel van algemene bevoegdheid” afwijkingen bestaan.(58)

61. Uit de rechtspraak volgt dat de tweede alinea van voornoemd lid 1 nogmaals de verplichting van de lidstaten bevestigt om te „voorzien in een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de eerbiediging van het fundamentele recht op effectieve rechterlijke bescherming kan verzekeren”(59). Deze tweede alinea heeft derhalve niet rechtstreeks de nationale rechters op het oog, maar beoogt te waarborgen dat in de lidstaten beroepsmogelijkheden bestaan opdat elke justitiabele een dergelijke bescherming kan genieten op alle gebieden waarop het Unierecht van toepassing is. Dit vereiste houdt verband met het feit dat het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Europese Unie niet alleen wordt verzekerd door haar eigen rechterlijke instanties maar krachtens beide alinea’s van voornoemd lid ook in samenwerking met de nationale rechters.(60)

62. Het Hof heeft benadrukt dat die verplichting eveneens volgt uit artikel 47 van het Handvest met betrekking tot maatregelen van de lidstaten houdende de tenuitvoerlegging van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.(61) De eerste alinea van dat artikel 47 kent namelijk eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, uitdrukkelijk het recht toe op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dat artikel gestelde voorwaarden. Zonder vooruit te lopen op de uitlegging van dat artikel en op de eventuele gevolgen daarvan ten aanzien van de feiten in het hoofdgeding(62), wijs ik er nu al op dat doel en inhoud van dat artikel 47 verschillen van die van artikel 19 VEU.

63. Wat artikel 19 VEU betreft, heeft het Hof geoordeeld dat het een aangelegenheid is van het interne recht van elke lidstaat om – met inachtneming van de vereisten van met name de tweede alinea, van lid 1 erva– de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels te geven voor de beroepen ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen.(63) Mij dunkt dat het doel van deze alinea, die de lidstaten verplicht om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om die rechten daadwerkelijk te beschermen, vooral van procedurele aard is.

64. Gelet op het voorgaande ben ik met de Portugese regering(64) van mening dat het begrip „daadwerkelijke rechtsbescherming” in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU niet mag worden verward met het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechter” dat genoemd wordt in de prejudiciële vraag en waarvan wordt gesteld dat dit uit die bepaling voortvloeit.(65)

65. Overigens lijkt mij het verschil duidelijk tussen enerzijds het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming, dat voor de justitiabelen van de lidstaten door adequate rechtsmiddelen moet worden verzekerd, en anderzijds het recht op een proces door rechters die volledig onafhankelijk recht doen, dat ook in het belang van die justitiabelen wordt erkend, gelet op zowel het opschrift als de bewoordingen van artikel 47 van het Handvest, waarin beide rechten worden onderscheiden.(66) Het onderscheid wordt

eveneens op duidelijke wijze gemaakt in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden(67), aangezien in het „recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel" voor een nationale instantie wordt voorzien in artikel 13 ervan, terwijl het „[r]echt op een eerlijk proces" met inbegrip van in het bijzonder het recht van eenieder „op een [...] behandeling van zijn zaak [...] door een onafhankelijk [...] gerecht" in artikel 6 ervan is opgenomen(68), ook al hangen beide artikelen duidelijk materieel met elkaar samen(69). Ik kom hierop terug bij de uitlegging van artikel 47 van het Handvest.(70)

66. De verplichting die artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU de lidstaten oplegt om te voorzien in een stelsel van „rechtsmiddelen", hangt mijns inziens alleen samen met het recht op „daadwerkelijke rechtsbescherming", zoals uit de bewoordingen van die bepaling blijkt, en niet met het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijk gerecht, dat een wezenlijk andere inhoud heeft.

67. Bijgevolg ben ik van mening dat voornoemde tweede alinea aldus moet worden uitgelegd dat hij niet een algemeen Unierechtelijk beginsel vaststelt op grond waarvan de onafhankelijkheid van de rechters van alle rechterlijke instanties van de lidstaten moet worden gewaarborgd.

68. Mocht het Hof oordelen dat het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter rechtstreeks voortvloeit uit het vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, zoals de verwijzende rechter meent, dan ben ik subsidiair in elk geval van mening dat noch die bepaling, noch dat beginsel(71) aldus kan worden opgevat dat het zich verzet tegen nationale maatregelen tot salarisverlaging als die welke door verzoekster in het hoofdgeding worden bestreden, aangezien deze geenszins specifiek op de rechters zijn gericht, maar integendeel een algemene strekking hebben(72), nu zij van toepassing zijn op een grote groep personen die binnen de overheid werkzaam zijn(73).

3. Uitlegging van artikel 47 van het Handvest

69. Net als de ASJP voert de verwijzende rechter aan dat de rechterlijke instanties van de lidstaten krachtens artikel 47 van het Handvest de daadwerkelijke rechtsbescherming van de door de rechtsorde van de Unie aan de burgers verleende rechten op onafhankelijke en onpartijdige wijze moeten verzorgen en dat de eenzijdige salarisverlaging die in het hoofdgeding aan de orde is, mogelijk inbreuk heeft gemaakt op de onafhankelijkheid van de betrokken rechters.

70. Hieromtrent breng ik in herinnering – zoals advocaat-generaal Wathelet recent heeft uiteengezet(74) – dat het Handvest, zoals blijkt uit het opschrift(75) en de bewoordingen van artikel 47 ervan, enerzijds het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel erkent, dat ook in artikel 13 EVRM is neergelegd, en anderzijds het recht op een eerlijk proces met inbegrip van het recht op toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, dat is neergelegd in artikel 6, lid 1, EVRM.

71. Aangezien de inhoud van voornoemd artikel 47 rechtstreeks is ingegeven door die bepalingen van het EVRM(76), dient het op grond van artikel 52, lid 3, van het Handvest niet alleen te worden uitgelegd rekening houdende met de toelichtingen bij het Handvest maar ook in het licht van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM")(77), zodat de door dit artikel 47 gewaarborgde rechten in beginsel dezelfde betekenis en draagwijdte hebben als de door het EVRM verleende, al verhindert deze regel niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt. Van begin af aan is erop gewezen(78) dat de bescherming van artikel 47 van het Handvest juist een bescherming biedt waarvan de materiële werkingssfeer ruimer is dan die van de daarmee corresponderende artikelen van het EVRM.(79)

72. Gelet op de rechtspraak met betrekking tot het EVRM en de eraan gehechte protocollen(80) komt het mij voor dat het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechter" waarop wordt gedoeld in dit verzoek om een prejudiciële beslissing, eerder valt onder het recht van „[e]enieder [...] op een [...] behandeling van zijn zaak [...] door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht" krachtens artikel 47, tweede alinea, van het Handvest(81), dan onder het „recht op een doeltreffende voorziening in rechte", zoals voorzien in de eerste alinea van dit artikel(82).

73. Zowel de verwijzende rechter als de ASJP stellen dat het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter „zich [mogelijk] verzet tegen de maatregelen tot salarisverlaging waaraan de magistraten in Portugal zijn onderworpen, op grond dat zij door andere machten/organen van het openbaar gezag eenzijdig en doorlopend zijn opgelegd”.(83)

74. Het EHRM heeft bij herhaling geoordeeld dat de garantie van een „onafhankelijk gerecht” in de zin van artikel 6, lid 1, van het EVRM(84) niet alleen vereist dat de rechters onafhankelijk zijn qua rechtspositie(85) maar ook in de uitoefening van hun functies. Dit laatste heeft een interne dimensie binnen de rechterlijke macht(86), die in deze zaak niet aan de orde is, alsook een externe dimensie daarbuiten, die inhoudt dat rechters hun werk moeten kunnen doen zonder dat ze worden beïnvloed door de partijen in het geding(87) of door de overige machten binnen de Staat(88), hetgeen mijns inziens de enige invalshoek is die de ASJP heeft aangevoerd. Ik benadruk dat het Hof bij de vaststelling van de criteria voor de beoordeling of een nationale rechterlijke instantie onafhankelijk is, voor een soortgelijke benadering heeft gekozen.(89)

75. Wat meer in het bijzonder de onafhankelijkheid van leden van een rechterlijke instantie vanuit het oogpunt van hun bezoldiging betreft, heeft het EHRM de onderlinge samenhang tussen beide aanvaard door te oordelen dat „het niet tijdig uitbetalen aan de rechters van de bezoldiging onverenigbaar is met de noodzaak om te waarborgen dat zij hun rechterlijke functies onafhankelijk en onpartijdig kunnen uitoefenen, bestand tegen druk van buiten waarmee beïnvloeding van hun besluiten en gedrag wordt beoogd” waarbij het in dit verband benadrukt dat de „onafhankelijkheid van de rechter een gevoelige kwestie is”.(90)

76. Deze analyse is gebaseerd op verschillende rechtsinstrumenten van de Raad van Europa waarin dergelijke aandachtspunten worden vermeld. In artikel 6 van het Europees handvest inzake het statuut voor rechters, dat geen bindende werking heeft, staat namelijk dat de bezoldiging van rechters op een zodanig niveau moet worden vastgesteld dat zij niet worden blootgesteld aan mogelijke druk die afbreuk zou kunnen doen aan hun onafhankelijkheid, ook al kan de hoogte van deze bezoldiging per rechter variëren op basis van objectieve criteria, zoals het belang van de opgedragen taken.(91) Voorts is er in aanbevelingen van het Comité van ministers(92) op aangedrongen dat „[d]e bezoldiging van rechters [...] evenredig [is] aan hun rol en hun verantwoordelijkheden en op een zodanig niveau dat zij bestand zijn tegen elke druk van buitenaf om hun besluiten te beïnvloeden” en dat „[s]pecifieke wettelijke bepalingen worden vastgesteld om specifiek op rechters gerichte salariskortingen onmogelijk te maken”.(93)

77. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het recht van eenieder op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk gerecht in de zin van artikel 47 van het Handvest, de noodzaak met zich brengt dat de onafhankelijkheid van de leden van dat gerecht wordt gewaarborgd door hun, rekening houdende met de verantwoordelijkheden die zij dragen, een voldoende hoge en stabiele bezoldiging te verstrekken om hen te beschermen tegen het gevaar van eventuele bemoeienissen of druk van buitenaf, die schadelijk zijn voor de neutraliteit van de rechterlijke besluiten die zij moeten nemen.

78. Ook al moet de hoogte van de bezoldiging van rechters in overeenstemming zijn met het belang van de publieke functie die zij vervullen, dat bedrag mag evenwel niet buitenproportioneel zijn ten opzichte van de economische en sociale realiteit en met name ten opzichte van de gemiddelde levensstandaard in de staat waar betrokkenen hun functie uitoefenen.(94) Bovendien betekent een redelijke stabiliteit van hun inkomen mijns inziens dat dit niet zodanig in de tijd mag variëren dat de onafhankelijkheid van hun oordeelsvorming gevaar loopt, maar niet dat elke verandering uitgesloten is.

79. Meer in het bijzonder kan het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter tijdens een ernstige economische crisis zoals die in de periode vóór de vaststelling van de maatregelen die aan de orde zijn in het hoofdgeding(95), niet aldus worden opgevat dat het in de weg staat aan een vermindering van de bezoldiging van rechters, ook al zal een dergelijke vermindering uiteraard wel binnen redelijke proporties moeten blijven om te voorkomen dat zij vatbaar worden voor eventueel op hen uitgeoefende druk. Er dient namelijk een juist evenwicht te worden gevonden, zoals de Portugese regering naar voren brengt, tussen het algemeen belang van de gemeenschap en het bijzonder belang van de rechters, die belast zijn met het waarborgen van de eerbiediging van aan de justitiabelen toegekende rechten.

80. Bovendien hadden de bestreden kortingsmaatregelen – zoals ik(96), net als de Portugese regering(97) en de Commissie, al heb benadrukt – niet alleen betrekking op de zittende magistraten maar op een groot aantal in de publieke sector werkzame mensen. Aangezien de maatregelen geenszins uitsluitend of zelfs specifiek op rechters waren gericht, kan er niet van worden uitgegaan dat de in de prejudiciële vraag genoemde „andere machten/organen van het openbaar gezag" zouden hebben geprobeerd om leden van de rechterlijke macht uit hun evenwicht te brengen, vooral ook omdat de leden van zowel de wetgevende macht als de uitvoerende macht door exact dezelfde bezuinigingsmaatregelen krachtens artikel 2 van wet nr. 75/2014 werden getroffen.

81. Bijgevolg ben ik van mening dat artikel 47 van het Handvest aldus dient te worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de vaststelling van nationale maatregelen als de bestreden maatregelen in het hoofdgeding, aangezien zij geen inbreuk vormen op het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter dat in dit artikel is vastgelegd.

82. Een tegengestelde uitlegging zou in de praktijk de mijns inziens betreurenswaardige consequentie hebben dat de lidstaten in geval van een ernstige economische crisis de mogelijkheid zou worden onthouden van een noodzakelijke – niet uitsluitend rechters betreffende en niet buitenproportionele – ingreep in de salarissen van personen die deel uitmaken van de publieke sector in brede zin.

V. Conclusie

83. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Supremo Tribunal Administrativo te beantwoorden als volgt:

> „Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen algemene kortingsmaatregelen van de salarissen binnen de publieke sector, waaraan rechters zijn onderworpen op grond van een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding."

---

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

---

2 Artikel 19 VEU luidt als volgt:
„1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen.
De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.
2. Het Hof van Justitie bestaat uit één rechter per lidstaat. Het wordt bijgestaan door advocaten-generaal.
[...]
3. Het Hof van Justitie van de Europese Unie doet uitspraak overeenkomstig de Verdragen [...]."

---

3 Artikel 47 van het Handvest, met als opschrift „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht", bepaalt in zijn eerste en zijn tweede alinea het volgende:
„Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.
Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn,

door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.”

---

4 PB 2010, L 125, blz. 44 en rectificatie PB 2014, L 106, blz. 46.

---

5 PB 2010, L 118, blz. 1.

---

6 Het originele Engelstalige document kan op het volgende webadres worden geraadpleegd: https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf.

---

7 PB 2011, L 159, blz. 88.

---

8 PB 2012, L 192, blz. 12.

---

9 PB 2014, L 125, blz. 75.

---

10 Origineel Engelstalig document: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18 juni 2013, 10562/13.

---

11 *Diário da República,* 1e serie, nr. 176 van 12 september 2014, blz. 4896. Het wetsontwerp nr. 239/XII dat op 3 juli 2014 door de ministerraad werd goedgekeurd en dat leidde tot wet nr. 75/2014 kan worden geraadpleegd op het webadres: https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=18267.

---

12 *Diário da República,* 1e série, nr. 254 van 30 december 2015, blz. 10006-(4). De tekst van wet nr. 159-A/2015 kan eveneens worden geraadpleegd op het webadres: http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068.

---

13 Zie voor wat die categorie betreft de lijst in voornoemd artikel 2, lid 9, onder f).

---

14 Volgens artikel 203 „[zijn] de rechterlijke instanties […] onafhankelijk en uitsluitend onderworpen aan de wet”.

15 De Commissie voert bovendien aan dat de verwijzende rechter niet de redenen uiteenzet waarom de magistraten meer in het bijzonder door een nationale maatregel werden getroffen die betrekking heeft op een groot aantal ambtsdragers. Aangezien dit argument mijns inziens niet zozeer de procedurele voorschriften maar eerder het materiële Unierecht betreft, behandel ik het liever in dat kader (zie punten 54 e.v. van deze conclusie).

16 Wanneer de verwijzingsbeslissing onvoldoende bijzonderheden bevat over de juridische en feitelijke context van het hoofdgeding of over de redenen voor de noodzaak van een antwoord op de prejudiciële vragen voor de beslechting van het geschil, leidt dat er in het algemeen toe dat het Hof het verzoek om een prejudiciële beslissing geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaart (zie met name arresten van 18 juli 2013, ÖFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, punten 44-46, en van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a., C-547/14, EU:C:2016:325, punten 47-53, alsook beschikking van 8 september 2016, Google Ireland en Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punten 15 e.v.).

17 De verwijzingsbeslissing moet voldoende informatie verstrekken, enerzijds aan het Hof, opdat dit een bruikbaar antwoord kan geven op de prejudiciële vraag, en anderzijds aan alle in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie aangewezen belanghebbenden – en in het bijzonder de 28 lidstaten – waaraan de verwijzingsbeslissing na vertaling wordt betekend opdat zij eventueel opmerkingen kunnen maken.

18 Aan deze regels heeft het Hof in zijn rechtspraak bij herhaling herinnerd (zie met name de passages in de in voetnoot 16 van deze conclusie genoemde uitspraken en de aldaar aangehaalde rechtspraak) alsook in zijn „Aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures”, die in 2016 zijn geactualiseerd (PB 2016, C 439, blz. 1-8, en in het bijzonder de punten 14-18 en de samenvattende bijlage „Essentiele bestanddelen van een verzoek om een prejudiciële beslissing”). Zie ook Gaudissart, M.A., „Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l’introduction de procédures préjudicielles”, *Journal de droit européen,* 2017 nr. 2, blz. 42 e.v.

19 Zie over de motivering van de verwijzingsbeslissing punten 11 e.v. van deze conclusie.

20 Zie naar analogie arresten van 12 februari 2015, Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, punten 16-23), en van 11 juni 2015, Lisboagás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, punten 24-27).

21 De Portugese regering heeft deze argumenten subsidiair aangevoerd, voor het geval dat het Hof zich bevoegd zou verklaren om een uitspraak te doen op het verzoek om een prejudiciële beslissing.

22 Zie punten 7 en 8 van deze conclusie.

---

23 Zie met name arresten van 8 december 2016, Eurosaneamientos e.a. (C-532/15 en C-538/15, EU:C:2016:932, punt 28), en 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punt 36).

---

24 Zie met name arrest van 26 februari 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, punt 38), en beschikking van 3 maart 2016, Euro Bank (C-537/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:143, punt 32).

---

25 Zie met name beschikking van het Hof van 10 februari 2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, niet gepubliceerd, EU:C:2015:80, punten 17-21).

---

26 Zie met name arresten van 24 oktober 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punten 44-48), en 3 juli 2014, Da Silva (C-189/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2043, punten 34-37).

---

27 Zie met name arresten van 9 december 2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, punten 32-34), en 27 juni 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, punten 27-32), en beschikking van 3 maart 2016, Euro Bank (C-537/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:143, punten 34-36).

---

28 Zie arrest van 12 januari 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punten 28 en 29).

---

29 Ik wijs er nogmaals op dat het verzoek om een prejudiciële beslissing op 5 februari 2016 is geregistreerd en dat wet nr. 159-A/2015 weliswaar op 1 januari 2016 in werking is getreden, maar geen terugwerkende kracht had en in eerste instantie slechts gedeeltelijk ten uitvoer werd gelegd (de intrekking van de korting bedroeg 40 % voor de salarissen vanaf 1 januari 2016, 60 % voor de salarissen vanaf 1 april 2016 en 80 % voor die vanaf 1 juli 2016), en pas met ingang van 1 oktober 2016 volledig ten uitvoer werd gelegd (zie punten 7 en 8 alsook 26 en 27 van deze conclusie). Het inkomensverlies dat de personen die door verzoekster in het hoofdgeding worden vertegenwoordigd stellen te hebben geleden was derhalve op de datum van de aanhangigmaking bij het Hof niet volledig gecompenseerd.

---

30 De Portugese regering heeft uit de rechtspraak met betrekking tot artikel 51 van het Handvest afgeleid dat het Hof onmiskenbaar onbevoegd is om een uitspraak te doen over de uitlegging van zowel artikel 19 VEU als artikel 47 van het Handvest. De Commissie op haar beurt heeft de onbevoegdheid van het Hof om de prejudiciële vraag te beantwoorden vanuit de invalshoek van artikel 19 VEU in het bijzonder gebaseerd op het feit dat de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing het verband tussen het Unierecht en de in het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling onvoldoende had gemotiveerd (deze grief betreft mijns inziens eerder de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing, die in de punten 18 e.v. van deze conclusie werd onderzocht).

31 Zie punten 44 e.v. van deze conclusie.

32 Laat ik allereerst erop wijzen dat ik zal pleiten voor een andere uitlegging van artikel 19 VEU dan die van de ASJP (zie punten 58 e.v. van deze conclusie).

33 Cursivering van mij.

34 In zijn arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punten 17-23), heeft het Hof met name geoordeeld dat aangezien „[d]e door het Handvest gewaarborgde grondrechten moeten [...] worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, [...] er geen gevallen kunnen zijn waarin het Unierecht geldt zonder dat die grondrechten toepassing vinden. Wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden." (punt 21). Zie ook arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 49).

35 Het Hof heeft benadrukt dat het begrip „ten uitvoer brengen van het Unierecht" in de zin van artikel 51 van het Handvest vereist dat er een zeker verband bestaat tussen de Unierechtelijke handeling en de betrokken nationale maatregel, dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere. In dit verband moet onder meer worden nagegaan of zij de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van deze regeling is en of zij niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet, ook al zou die regeling dit recht indirect kunnen beïnvloeden, en of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden (zie met name arresten van 10 juli 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punten 34 e.v., en 6 oktober 2016, Paoletti e.a., C-218/15, EU:C:2016:748, punten 14 e.v.).

36 Zie met name arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 51 e.v.), alsook beschikkingen van 14 april 2016, Târșia (C-328/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:273, punten 23 en 24), en 13 december 2016, Semeraro (C-484/16, niet gepubliceerd, EU:C:2016:952, punt 43).

37 Namelijk wettelijke bepalingen waarbij een salarisverlaging in de publieke sector werd doorgevoerd teneinde de overheidsuitgaven in Portugal te beperken.

38 Zie beschikkingen van 7 maart 2013, Sindicato dos Bancários do Norte e.a. (C-128/12, niet gepubliceerd, EU:C:2013:149, punt 12), van 26 juni 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, punten 19 e.v.), en 21 oktober 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, punt 14).

39 Die opsomming bevat het merendeel van de handelingen die in punt 4 van deze conclusie zijn genoemd.

40 De verwijzende rechter noemt een „Toelichting bij de overheidsbegroting voor 2011” van de minister van Financiën en Openbaar Bestuur, waarin wordt verwezen naar besluit 2010/288 van de Raad van de Europese Unie, zonder te verduidelijken of dit besluit in aanmerking is genomen in de totstandkomingsgeschiedenis van wet nr. 75/2014, die in het hoofdgeding aan de orde is.

41 Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2016:995, punten 61 e.v.).

42 Die zaak betrof met name het memorandum van overeenstemming dat op 23 juni 2009 werd gesloten tussen Roemenië en de Europese Gemeenschap, alsook beschikking 2009/459/EG van de Raad van 6 mei 2009 tot verlening van financiële middellangetermijnbijstand van de Gemeenschap aan Roemenië (PB 2009, L 150, blz. 8).

43 In de memorie van toelichting bij wetsontwerp nr. 239/XII wordt benadrukt dat het lidmaatschap van de Portugese Republiek van de Europese Unie en haar toetreding tot de eurozone haar verplichten tot de naleving van strenge begrotingsvoorwaarden, die zijn opgenomen in het VWEU, in het protocol bij dat Verdrag en in de verordeningen die het stabiliteits- en groeipact ten uitvoer brengen, alsook in het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie. In die memorie wordt ook melding gemaakt van de mogelijkheid om lidstaten die de referentiewaarde voor het begrotingstekort overschrijden financiële sancties op te leggen. Bovendien wordt het economische aanpassingsprogramma genoemd dat is overeengekomen met de Commissie, de ECB en het IMF. Hieraan wordt toegevoegd dat, aangezien de begrotingsdiscipline die wordt opgelegd door de permanente en onveranderlijke verplichtingen waar de Portugese Republiek aan is gebonden, nu zij deel uitmaakt van de Europese Unie en de eurozone, vereist dat de totale loonsom in de publieke sector – als wezenlijk onderdeel van de staatsuitgaven – in bedwang wordt gehouden, het wetsontwerp tot doel heeft de percentages en de begrenzingen van de korting op de geldende salarissen vanaf 2011 vast te stellen, terwijl ook de volledige, stapsgewijze intrekking ervan overeenkomstig de beschikbare begrotingsruimte wordt bepaald (zie blz. 1-4).

44 Ik benadruk dat dit eerste memorandum van overeenstemming, dat naderhand verscheidene keren is aangepast – zoals de Commissie aangeeft in haar opmerkingen – voorzag in een driejarig programma voor de periode „tot en met medio 2014” (zie overweging 2 van uitvoeringsbesluit 2011/344 van de Raad).

45 Krachtens artikel 288, vierde en vijfde alinea, VWEU.

46 Die regering verwijst met name naar het in die zin gewezen arrest nr. 574 van 14 augustus 2014 van de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Portugal). Die rechter wijst er niettemin op dat bepaalde concrete maatregelen kunnen voortvloeien uit de uitvoeringsbesluiten van de Raad in het kader van het programma van economische en financiële bijstand van de Unie jegens de Portugese Staat.

---

47 Volgens lid 1 van dit artikel 1 wordt de financiële bijstand gedurende een periode van drie jaar en zes weken aan de Portugese Staat beschikbaar gesteld, en wel met ingang van de eerste dag na de inwerkingtreding van uitvoeringsbesluit 2011/344. Sinds de afloop van het economische hervormingsprogramma geldt voor die Staat een post-programmatoezicht, zoals de Commissie dit tijdens de terechtzitting noemde (zie over dit onderwerp: https://ec.europa.eu/info/businesseconomyeuro/economicandfiscalpolicycoordination/eufinancialassistance/whicheucountrieshavereceivedassistance/financialassistanceportugal_en).

---

48 Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen deze maatregelen, die specifiek aan een lidstaat worden opgelegd, en de begrotingsverplichtingen die algemeen voor de lidstaten – en in het bijzonder voor de lidstaten die tot de eurozone behoren – gelden, met name op grond van de verordeningen inzake het stabiliteits- en groeipact [zie onder meer overwegingen 1-5 en artikel 1 van verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB 2011, L 306, blz. 33)].

---

49 Zie artikel 3, lid 8, onder h), i) en ii), van uitvoeringsbesluit 2011/344 zoals gewijzigd bij artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2014/234, alsook overweging 11, vierde streepje daarvan, waar staat te lezen dat „[d]e overheidsuitgaventoets en de consolidatiestrategie van 2014 worden geschraagd door een aantal essentiële hervormingen in het overheidsapparaat", waaronder „een herziening van de salarisschaal en de uitwerking van één salarisaanvullingsschaal".

---

50 Ik ben van mening dat de vaststelling door de Portugese Staat van wet nr. 75/2014 niet een „autonoom initiatief was dat verdergaat dan de door het Unierecht verleende en afgebakende beoordelingsvrijheid", zoals de Commissie betoogt, maar een handeling die de naleving van de bijzondere economische verplichtingen beoogde die hij op zich had genomen om de hem verleende financiële bijstand te kunnen ontvangen.

---

51 De ASJP noemt ook twee evaluatieverslagen met betrekking tot de Europese gerechtelijke systemen door de Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (Europese commissie voor doelmatige rechtspleging) van de Raad van Europa, die geraadpleegd kunnen worden op het webadres: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

---

52 Het Europees handvest inzake het statuut voor rechters, dat is aangenomen op een bijeenkomst van 8-10 juli 1998, bepaalt in artikel 6, met als opschrift „Bezoldiging en sociale zekerheid", het volgende: „6.1. Rechters die op professionele basis rechterlijke functies uitoefenen hebben recht op een zodanige bezoldiging dat zij bestand zijn tegen druk waarmee beïnvloeding van hun beslissingen en meer in het algemeen van hun rechterlijk handelen wordt beoogd door hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid aan te

tasten.
6.2. De beloning kan afhankelijk van anciënniteit, van de aard van de functie waarin hij of zij beroepshalve is aangesteld of van het belang van de opgedragen taken variëren, hetgeen aan de hand van transparante criteria wordt beoordeeld. [...]"
De artikelsgewijze toelichting bij dit handvest geeft nuttige informatie over de inhoud ervan (deze is beschikbaar op het volgende webadres:
https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#).

---

53 Ik herinner eraan dat in de prejudiciële vraag niet alleen wordt verwezen naar deze artikelen maar ook naar „de rechtspraak van het Hof van Justitie", waaruit het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter eveneens zou voortvloeien, maar dat in de verwijzingsbeslissing geen enkele uitspraak van het Hof met die strekking wordt aangevoerd.

---

54 Ook al kan niet worden uitgesloten dat sommige overwegingen met betrekking tot artikel 47 van het Handvest ook verduidelijkend kunnen zijn voor de uitlegging van artikel 19 VEU, en andersom (zie met name conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:2, punten 38 en 67).

---

55 En uiteraard mits het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk wordt verklaard.

---

56 Cursivering van mij.

---

57 Artikel 19, lid 2, VEU beschrijft de samenstelling van dit Hof en de status van de leden ervan, terwijl lid 3 de bevoegdheidsgebieden ervan definieert vanuit het oogpunt van de verschillende rechtsmiddelen die erbij kunnen worden ingediend.

---

58 Zie met name arrest van 19 juli 2016, H/Raad en Commissie (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punten 39 en 40) over afwijkingen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

---

59 Zie met name arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 100 en 101), en 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punten 49 en 50).

---

60 Zie met name conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punten 34, 116 en 121); arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 90 en 99), en 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 45), en beschikking van 24 januari 2017, Beul/Parlement en Raad (C-53/16 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:66, punten 18 en 19).

61 Zie arrest van 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 50). Zie ook arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 44).

62 Zie hierover punten 69 e.v. van deze conclusie.

63 Zie met name arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 102 e.v.).

64 De Commissie heeft in zijn schriftelijke noch in zijn mondelinge opmerkingen – subsidiair – een duidelijk standpunt ingenomen met betrekking tot de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

65 De Portugese regering benadrukt terecht dat het beginsel van een daadwerkelijke rechtsbescherming, dat beoogt het bestaan te waarborgen van een passende procedure voor elk subjectief recht of elk wettelijk beschermd belang om het in rechte te doen gelden, in een heel ander perspectief moet worden bezien dan het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter, dat de onpartijdigheid van de rechterlijke instantie waarborgt met het oog op buitengerechtelijke en onrechtmatige inmengingen in de gerechtelijke procedure.

66 In het opschrift van artikel 47 van het Handvest wordt onderscheid gemaakt tussen het „[r]echt op een doeltreffende voorziening in rechte", waaraan de eerste alinea van dat artikel is gewijd, en het „[recht] op een onpartijdig gerecht", dat het recht op een „onafhankelijk gerecht" impliceert, zoals de tweede alinea bepaalt. Zie in die zin ook arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 54 e.v.).

67 Verdrag dat op 4 november 1950 in Rome werd ondertekend (hierna: „EVRM").

68 Hetzelfde onderscheid wordt overigens gemaakt in de Constitution (grondwet) van de Portugese Republiek: „De toegang tot het recht en tot daadwerkelijke rechtsbescherming" staat in artikel 20 ervan, terwijl de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is opgenomen in artikel 203 ervan (aangehaald in voetnoot 14 van deze conclusie).

69 Zie met name arrest EHRM van 26 oktober 2000 (Kudła tegen Polen, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, punten 150-156).

70 Zie punten 69 e.v. van deze conclusie.

---

71 Zie voor de concrete gevolgen van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter in het hoofdgeding ook punten 77 e.v. van deze conclusie.

---

72 Dat deze maatregelen slechts tijdelijk van aard waren (wet nr. 75/2014 was immers van kracht met ingang van oktober 2014, terwijl de salarisverlaging bij wet nr. 159-A/2015 per 1 oktober 2016 in zijn geheel is ingetrokken), zoals de Portugese regering aanvoert, lijkt mij evenwel niet doorslaggevend, aangezien een eventuele inbreuk op een algemeen beginsel van Unierecht, ook al is die tijdelijk van aard, van nature strijdig zou zijn met het Unierecht, hoewel de ernst van de inbreuk uiteraard minder zou zijn dan in geval van een permanente inbreuk.

---

73 Zie de lange lijst met personen, met inbegrip van met name zowel de zittende als de staande magistraten, in artikel 2, lid 9, onder a) („president van de Republiek") tot en met onder t) („reservepersoneel, personeel met vervroegd pensioen of ter beschikking staand personeel […]"), van wet nr. 75/2014, welk lid in punt 6 van deze conclusie is aangehaald.

---

74 Zie conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, punten 34 e.v.). Zie ook arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 54).

---

75 Te weten „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht".

---

76 Volgens de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17 e.v.), is „de eerste alinea [van artikel 47 van het Handvest] gebaseerd op artikel 13 van het EVRM" en „[correspondeert] de tweede alinea [ervan] met artikel 6, lid 1, van het EVRM" (zie „Toelichting ad artikel 47" eerste en derde alinea).

---

77 Het feit dat enkel naar artikel 47 van het Handvest moet worden verwezen indien op de aan de orde zijnde situatie Unierecht van toepassing is (zie arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak) staat niet in de weg aan de mogelijkheid om dat artikel in het licht van de rechtspraak van het EHRM uit te leggen. Zie met name arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punten 45 e.v.), alsook de voorbeelden uit de rechtspraak die vermeld worden door Lebrun, G., „De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Revue trimestrielle des droits de l'homme,* 2016, nr. 106, in het bijzonder blz. 439-445.

---

78 Zie toelichtingen bij het Handvest „Toelichting ad artikel 47", tweede en vierde alinea, alsook „Toelichting ad artikel 52", waar „artikel 47, [tweede en derde alinea]" wordt aangehaald als een van de

„[a]rtikelen waarvan de inhoud dezelfde is als die van de daarmee corresponderende artikelen van het EVRM, maar waarvan de reikwijdte ruimer is”.

---

79 In zijn conclusie in de zaak Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, punt 37) benadrukt advocaat-generaal Wathelet dat „artikel 47 van het Handvest een ruimere materiële werkingssfeer [heeft]. Om te beginnen is deze bepaling van toepassing wanneer ‚door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden’ (ongeacht of deze wel of niet in het Handvest zijn opgenomen), terwijl voor de toepassing van artikel 13 EVRM schending is vereist van de ‚rechten en vrijheden die in [het EVRM] zijn vermeld’. Anderzijds beperkt artikel 6, lid 1, EVRM het recht op een eerlijk proces tot situaties waarin het gaat om het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of het bepalen van de gegrondheid van een strafvervolging. Een dergelijke beperking is niet te vinden in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest” (zie ook punten 61 e.v. van die conclusie).

---

80 In de toelichtingen bij het Handvest wordt in de „Toelichting ad artikel 52” verduidelijkt dat in lid 3 van artikel 52 „[d]e verwijzing naar het EVRM [...] zowel voor het Verdrag als voor de eraan gehechte protocollen [geldt]. De inhoud en reikwijdte van de gewaarborgde rechten worden niet alleen bepaald door de tekst van die instrumenten, maar ook door de jurisprudentie van het [EHRM] en door het Hof van Justitie van de Europese Unie. De laatste zin van [lid 3] strekt ertoe de Unie in staat te stellen ruimere bescherming te waarborgen. Het door het Handvest geboden beschermingsniveau mag in ieder geval nooit lager zijn dan het niveau dat door het EVRM wordt gewaarborgd.”

---

81 Ik wijs er ter verduidelijking op dat het recht op toegang tot een onafhankelijk gerecht in de zin van artikel 47 van het Handvest ook geldt voor bestuursrechtelijke gedingen, zoals in het hoofdgeding (zie met name Dutheil de la Rochère, J., „Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *Jurisclasseur Europe,* aflevering 160, 2010, punt 87). Zie voor gedingen met betrekking tot magistraten vanuit het oogpunt van artikel 6, lid 1, EVRM: arrest EHRM, van 23 juni 2016, Baka tegen Hongarije (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, punten 102 e.v.).

---

82 Zie over het „recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel” zoals bedoeld in artikel 13 EVRM met name arrest EHRM, van 26 oktober 2000 (Kudła tegen Polen, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, punt 157).

---

83 Zie de bewoordingen van de prejudiciële vraag en de opmerkingen van de ASJP, die naar voren brengt dat de besluiten over de bestreden kortingen zijn genomen en opgelegd door de uitvoerende en de wetgevende macht zonder dat men zich rekenschap heeft gegeven van het feit dat de bezoldiging van rechters bijdraagt aan hun functionele onafhankelijkheid. Daarentegen betwist zij niet dat de cliënten van verzoekster in het hoofdgeding daadwerkelijk van de voor hen in Portugal openstaande beroepsmogelijkheden gebruik hebben kunnen maken: de verwijzende rechter is immers de Supremo Tribunal Administrativo.

---

84 De voorwaarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die aan nationale gerechten worden gesteld, hangen zeker met elkaar samen en worden soms gezamenlijk onderzocht (zie met name arrest EHRM van 21 juni 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal, CE:ECHR:2016:0621JUD005539113,

punt 74). Niettemin blijven het verschillende begrippen, zodat ik mijn uiteenzetting – rekening houdend met omstandigheden van het hoofdgeding – beperk tot de eerste.

---

85 Onder meer worden de wijze waarop de leden van het gerecht worden benoemd, de duur van hun mandaat of hun onafzetbaarheid in aanmerking genomen (zie met name arrest EHRM van 18 juli 2013, Maktouf en Damjanović tegen Bosnië en Herzegovina, CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, punt 49).

---

86 Dit eerste aspect vereist dat elke rechter verschoond blijft van richtsnoeren of druk binnen de rechterlijke macht zelf, in het bijzonder van ambtgenoten aan wie hij administratief of hiërarchisch ondergeschikt is (zie met name arrest EHRM van 6 oktober 2011, Agrokompleks tegen Oekraïne, CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, punt 137).

---

87 Zie met name arrest EHRM van 18 juli 2013, Maktouf en Damjanović tegen Bosnië en Herzegovina (CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, punt 49).

---

88 Zie met name met betrekking tot de wetgevende macht, arrest EHRM van 3 september 2013, M.C. e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, punt 59), alsook met betrekking tot de uitvoerende macht, arrest EHRM van 21 juni 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal (CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, punten 70 en 75).

---

89 Zie met name arrest van 16 februari 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punten 37 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak).

---

90 Arrest EHRM van 26 april 2016, Zoubko e.a. tegen Oekraïne (CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, punten 67 en 68), over de vermeende inbreuk op artikel 1 van het aan het EVRM gehechte Aanvullend Protocol, dat luidt: „Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom."

---

91 Deze bepalingen zijn aangehaald in voetnoot 52 van deze conclusie.

---

92 Zie aanbeveling R(94)12 van het Comité van ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten inzake „de onafhankelijkheid, de bekwaamheid en de rol van rechters", vastgesteld op 13 oktober 1994, beginsel III, lid 1, onder b), alsook aanbeveling CM/Rec(2010)12, „Rechters: onafhankelijkheid, bekwaamheid en verantwoordelijkheid", vastgesteld door het Comité van ministers van de Raad van Europa op 17 november 2010, en de bijlage daarbij, punten 53-55.

---

93 Zie over dat laatste aspect ook advies nr. 1 (2001) van de adviesraad van Europese rechters (CCJE) ter attentie van het Comité van ministers van de Raad van Europa betreffende de regels voor de onafhankelijkheid en onafzetbaarheid van rechters, van 23 november 2001, punt 62.

---

94 Ook volgens het „Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges" van de Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad voor Europa (Commissie van Venetië), van 16 maart 2010 moet „[b]ij de vaststelling van de bezoldiging [...] rekening worden gehouden met de sociale omstandigheden in het land" (punt 46).

---

95 In dit verband wijst de Portugese regering erop dat de vaststelling van de bestreden maatregelen een fundamentele keuze van de bevoegde organen van de Portugese Staat was, gerechtvaardigd door de doelstelling om het buitensporige overheidstekort weg te werken en door de noodzaak voor die Staat om te voldoen aan de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de – uit hoofde van bepalingen van de Unie – genoten financiële bijstand.

---

96 Zie punt 68 en voetnoot 73 van deze conclusie.

---

97 Die regering heeft er op gewezen dat de bestreden maatregelen ten eerste tot doel hadden om, uiteindelijk, het algemeen belang van de gemeenschap te behartigen, zoals dat door de Portugese Staat als wetgever met inachtneming van de nationale grondwet is gedefinieerd, en ten tweede om de lasten die deze maatregelen met zich brengen en die gedragen worden door alle functionarissen van organen van de Staat, medewerkers van de publieke sector en overige overheidsdienaren, rechtvaardig en evenwichtig te verdelen.